



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction politique DP
Secrétariat politique

N° 46

Politorbis

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

www.eda.admin.ch/politorbis

Efficacité de l'aide: Bilan et Perspective

1 / 2009

Contact:

Federal Department of Foreign Affairs
FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Secretariat POLS
Politorbis
Bernastrasse 28
3003 Bern

Phone: + 41 31 325 81 52

Fax: + 41 31 324 38 39

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

N°46 1/2009

Table of Contents

Preface	Edita Vokral	5
<hr/>		
Efficacité de l'aide et querelles de méthodes: l'émergence de la 'Déclaration de Paris' et ses conséquences	Pierre Maurer	7
<hr/>		
Wirksamkeit: Aktualität und Herausforderungen eines alten Anspruchs der Entwicklungspolitik	Guido Ashoff	17
<hr/>		
Country Ownership and Aid Effectiveness: why we all talk about it and mean different things	Philippe Besson	33
<hr/>		
Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit im multilateralen System	Markus Glatz	39
<hr/>		
Public Private Partnerships und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit Der Bedeutungszuwachs von Public Private Development Partnerships	Simon Junker	47
<hr/>		

Table of Contents

Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches to Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?	Cristina Hoyos and Robert Muggah	53
The Prospects of Colombia and Latin America concerning the Paris Declaration	Luis Alfonso Hoyos Aristizábal	59
Coopération au développement triangulaire et politique étrangère: simple avatar de la coopération bilatérale ou nouvel instrument pour une coopération publique «globale»?	Michel Gressot	63
Von Paris nach Accra – und darüber hinaus Lehren aus der Aid Effectiveness Debatte aus der Sicht der Zivilgesellschaft	Melchior Lengsfeld	71
Opportunities and Challenges for EU Development Cooperation after the Accra High-Level Forum	Niels Keijzer and Gwénaëlle Corre	89
Aid Effectiveness after Accra: What's next?	David Booth	99
Annexes: The Paris Declaration The Accra Agenda for Action (AAA) SDC Guidelines		105

Preface

EDITA VOKRAL¹

The publication of this volume of *Politorbis* appears very timely. Four years after the High Level Forum II – which produced the Paris Declaration on Aid Effectiveness – and about six months after the High Level Forum III – and the adoption of the Accra Agenda for Action – it is worthwhile taking stock and highlighting some major trends in the evolution of the global aid system.

The concept of “Aid effectiveness” as it is captured in the Paris Declaration often has been called technical, even technocratic, although ownership as a core element of aid effectiveness already emerged within DAC in the mid-1990ies. Already then, the notion of ownership was holistic, i.e. it wasn’t defined just as another tool or procedure. After Accra, the issue appears settled: the aid effectiveness agenda has a strong political dimension, it is not technical in its essence. It is about policy commitments made and often contradictory realities in the field. It addresses negotiations in the midst of complex power relations and imbalances. And we have learnt that there is nothing like a “one size fits all” model; context specificity and adaptation to the respective country realities are crucial for success.

From the partner countries’ point of view, the stakes are high: most of them suffer from scarce and low capacities, they score low in terms of governance; economic, social and climatic challenges can appear daunting. On the other hand, there was – and there is – something wrong in the way aid functions. In 2005, 10453 donor missions took place in 34 countries. Vietnam, for instance, received 791 in 2005. Tanzania counts about 25 bilateral donors, innumerable international NGOs; most UN agencies have country offices there. All these well-intentioned interventions pose a heavy burden on the recipient countries. The Paris Declaration therefore is not just a donors’ agenda, it is very much considered by partner countries as a necessary response to a dysfunctional aid system. The issue being the appropriate allocation of aid resources, it invites a national debate on what is fair, who should partici-

pate, who should have a voice. In other words, in this respect too, the Paris Declaration has become political.

It can be argued that the aid effectiveness agenda has made the lives of development practitioners more difficult, for a while at least. It is the first time in the aid history that progress in implementing international commitments has been captured in the formulation and regular monitoring of a set of specific indicators. Transaction – or transition – costs, however, have increased at the early stage of the process. And behaviour, the prevailing way of doing things when it comes to aid have started being systematically questioned, not only amongst governments, but also by Civil Society, Parliaments, the media.

What is striking though is that – whatever the amount of criticism and scepticism may be – the necessity to strive for more consistent aid practices, more country ownership, more accountability and transparency towards actual verifiable development effectiveness is accepted by close to all. “New donors” acknowledge in principle the relevance of the Paris Declaration principles, and it is not only the aid dependent partner countries who champion them: several middle income countries have declared full adherence.

This edition takes up a few facets of the aid effectiveness kaleidoscope. It retraces the history of the concept, and lists some of the challenges ahead (P. Maurer, G. Ashoff, P. Besson). It then proposes an interpretation and analysis of the issues from different angles: the effectiveness of multilateral aid (M. Glatz), public private partnerships (Junker), the whole of government approach in fragile situations (C. Hoyos).

The perspective of a Middle Income Country – Colombia – is introduced (L. A. Hoyos), followed by a reflection on the South-South and Trilateral dimension of aid, today and in future (M. Gressot).

Civil society is a key actor, with changing roles (M. Lengsfeld), in search of its own specific response

¹ Edita Vokral, Assistant Director General Corporate Domain, Regional Cooperation.

to the challenge of aid effectiveness. Civil Society will join the Working Party on Aid Effectiveness as a full member; this is one sign of a profound evolution in the relations between public and private development actors that has considerable influence on the international aid system.

The EU – with its code of conduct on the division of labour – has been a pioneer as regards harmonisation and alignment and played an active role in Accra (N. Keijzer, G. Corre). Its indirect and direct influence on other donors is likely still to rise, which offers opportunities but poses of course challenges too.

Finally, some thoughts are offered as to what should come next, after Accra (D. Booth), with a call for a “sea-change in thinking”.

The challenges in implementing the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action remain considerable; some of them are:

- A broad consensus prevails now that donors need to more vigorously pursue their alignment with the partner countries’ systems. But the question of when country systems can be considered good enough to be consistently used remains unresolved. And which incentives exist in reality within the aid system towards alignment?
- Country ownership for aid effectiveness has been specified in Accra as being necessarily broad-based and inclusive. Behind this apparently simple statement, the underlying issue is the one of power and sharing of power between competing institutions and groups of people. How does decision making on public affairs take place? Who has a voice? We don’t know enough yet about how to approach these questions in an effective manner, following a principle of “do no harm”, that is, ensuring that we don’t create worse power imbalances through aid than the ones that were prevailing before aid.
- Accra has also emphasised the need to look beyond the sole government to government relationship implicit in the Paris Declaration. Institutions like Parliaments and Local Government Bodies need to be brought into the picture. And Civil Society indeed is an essential component of the development effectiveness equation. How shall we manage to interact and work together better, in a synergetic

mode? What should Civil society’s roles be: should CSOs be implementers, watchdogs, development partners or all of that in one?

Our environment and the international aid system are rapidly changing; so is the place of aid in the global context of financing for development. Which means that Switzerland faces the need – and the opportunity – to accordingly reinvent its place and role. To do this, we can count on some of our well recognized strengths and competencies with regard to multistakeholder approaches, capacity development, versatile modes of support to partners and complementary use of aid modalities.

The next milestone is the High Level Forum IV; we have roughly two years ahead of us, which we should make good use of. By 2011, we should be able to show results and sufficient evidence that we are on the right path. Perhaps the right time to come up with the next Politorbis volume on aid effectiveness?

Efficacité de l'aide et querelles de méthodes: l'émergence de la 'Déclaration de Paris' et ses conséquences

PIERRE MAURER¹

1. Introduction

Les ajustements structurels préconisés par la Banque Mondiale (BM) jusque dans les années 90 n'ont débouché que sur des résultats mitigés. Depuis lors, surtout avec le lancement en 2000 des *Objectifs du Millénaire pour le développement* (OMD) dans le but de réduire de manière significative la pauvreté dans le monde, le débat sur l'efficacité de l'aide a pris une importance considérable, culminant avec la signature de la Déclaration de Paris en 2005 et l'adoption du *Programme d'action d'Accra* (Accra Agenda for Action, AAA) en 2008.

Depuis le début des années 90, la notion d'*efficacité de l'aide* est entrée progressivement dans le discours du développement et dans celui de l'opinion publique, contribuant à une politisation croissante du débat. Dans ce processus, la capacité de démontrer l'efficacité de la coopération au développement s'avère essentielle pour mesurer le degré de réalisation des *Objectifs du Millénaire*, mais surtout pour rendre compte des interventions opérées en faveur du développement tant par les acteurs étatiques que par les organisations de la société civile, qui doivent désormais, plus que jamais, «rendre des comptes» aux instances qui sont à l'origine du financement de leurs activités, qu'il s'agisse du contribuable, du parlementaire ou du citoyen qui a fait preuve de générosité dans le cadre d'une collecte.

Cette nécessité s'est progressivement imposée face au constat que de nombreux pays pauvres, et en particulier d'Afrique noire, connaissent un développement insatisfaisant en dépit d'une aide au développement massive et portant parfois sur une très longue durée. Il en résulte une pression accrue sur les donateurs, qui sont appelés à mieux contrôler l'efficacité de leurs actions au-delà du cercle des bénéficiaires directs et à apporter les corrections requises. Les changements survenus dans l'architecture du développement avec l'adoption de nouveaux instruments (p.ex. les contributions à des

programmes sectoriels ou l'aide budgétaire, l'irruption des fonds verticaux) ont exigé de la part des bailleurs de fonds qu'ils adaptent leurs méthodes de gestion de la qualité et qu'ils réorientent leur aide en l'axant davantage sur la recherche de résultats en faveur du développement. Le monitoring des résultats et les études d'impact doivent leur aider à prendre les meilleures décisions possibles en matière de pilotage et de management.

Colloques, ouvrages et autres déclarations ou discours sur le développement ne cessent de se référer à cette notion d'*efficacité de l'aide* et de la propager. Une littérature vaste et hétéroclite se développe sur le sujet. Mêlant prises de position émotionnelles et références à des études économétriques complexes, il est de plus en plus difficile d'avoir une vision claire de ce que l'on entend vraiment par efficacité de l'aide. Que recouvre-elle? Y a-t-il unanimité dans sa définition? Comment la mesure-t-on? Quelle est la pertinence du «méta-discours» technocratique sur l'efficacité de l'aide qui voit actuellement le jour? Quel est l'apport de la *Déclaration de Paris* dans cette discussion? Quels sont les obstacles et les véritables enjeux de l'efficacité de l'aide? Voici quelques unes des questions auxquelles nous souhaiterions apporter des éléments de réponse.

2. Le débat international sur l'efficacité de l'aide ou la genèse de la Déclaration de Paris

Au cours des années 90, l'aide au développement a traversé une importante crise de légitimité due à la conjonction de plusieurs facteurs. D'abord, les mutations de l'environnement international, marqué en particulier par la fin de la guerre froide, ont transformé les fondements politiques de l'aide bilatérale, longtemps conçue avant tout comme un simple instrument de promotion plus ou moins déguisé des intérêts politiques et géostratégiques des pays donateurs. Parallèlement, les problèmes d'endettement croissant des pays receveurs et les crises financières successives ont suscité un large débat sur la réforme de l'architecture financière internationale et sur le rôle assigné aux institutions mul-

1 Dr. Pierre Maurer, Analyse et politique, Direction du développement et de la coopération.

tilatérales (BM, FMI). Enfin, les justifications de l'aide au développement ont été remises en question avec, notamment, la publication, à la fin des années 80 et au début des années 90, de travaux parfois très critiques qui dénonçaient l'absence d'efficacité macro-économique de l'Aide Publique au Développement (APD), ses effets potentiellement pervers sur les structures incitatives des pays en développement, les coûts sociaux et humains élevés occasionnés et l'échec des conditionnalités imposées par les bailleurs. Finalement, le rôle croissant des ONGs qui, appuyées par les citoyens, ont critiqué - souvent de manière virulente - la lourdeur et le manque d'efficacité de l'aide étatique et ont insisté sur la nécessité de subordonner l'action des bailleurs de fond à un impératif moral, a aussi contribué dans une large mesure à cette remise en question globale, qui a conduit de nombreux analystes à préconiser la nécessité d'un véritable un «changement de paradigme».

Dans un contexte de critiques à l'égard des fondements de l'aide qu'on a connu dans ces années, associées à la crise économique et aux contraintes budgétaires pesant toujours plus lourdement sur de nombreux pays donateurs, en particulier dans les pays membres de la zone Euro, on a assisté à partir de 1992 à une chute importante des flux d'aide en direction des pays en développement. C'est dans cette conjoncture défavorable à l'aide que la Banque mondiale a relancé le débat sur l'efficacité de l'aide et sur son allocation, avec la publication en 1996 de son premier *Rapport annuel sur l'efficacité de l'aide au développement (ARDE)*.² Cette étude demeure à ce jour le rapport le plus sophistiqué sur ce thème et elle est devenue une référence incontournable pour l'ensemble des acteurs concernés. Un autre rapport de la Banque paru deux ans plus tard qui s'apparente à un bilan intermédiaire,³ sert de référence aux travaux de Burnside et Dollar qui soutiennent que l'efficacité de l'aide dépend essentiellement du niveau de gouvernance et de la qualité des politiques économiques mises en œuvre dans les pays en développement, ouvrant ainsi la voie au principe de *sélectivité* des pays receveurs sur la base de la qualité de la gouvernance.⁴

Parallèlement, les politiques d'aide au dévelop-

pement se sont recentrées sur l'objectif de la lutte contre la pauvreté, comme l'illustre en particulier l'adoption par les Nations Unies des *Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)* en 2000. Les 18 objectifs définis et mesurés à l'aune de 48 indicateurs, dont le premier prévoit de réduire de moitié la pauvreté dans le monde à l'horizon 2015, doivent être atteints grâce à un accroissement significatif du volume de l'aide, mais aussi par l'amélioration substantielle de la «qualité» de cette aide.

On trouve l'origine de l'idée d'appropriation ou *ownership* qui va s'avérer l'un des principaux principes de l'efficacité de l'aide dans le milieu des années 90, avec la parution du rapport du CAD sur le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXème siècle, intitulé *Sharing the Twenty-First Century: the Role of Development Cooperation*. Avec ce véritable manifeste prophétique, qui est le texte qui est à l'origine des OMDs, comme le rappelle Félix Zimmermann dans un essai récemment paru,⁵ tous les partenaires du développement sont invités à assumer conjointement la responsabilité de rendre l'aide «plus efficace», tout en veillant à la participation active des donateurs et des bénéficiaires. Une idée simple est avancée: les chances de succès d'un programme de développement sont d'autant plus grandes que le bénéficiaire (Etat, autorité locale, population spécifique, ONG ou toute autre entité récipiendaire) est impliqué dans le processus, assis «au volant du véhicule» pour reprendre une image souvent utilisée. L'idée d'un développement imposé «par le haut» par des bureaucrates confortablement installés dans les bureaux de leur capitale, doit définitivement disparaître au profit de véritables partenariats, dans lesquels les décisions - même les plus cruciales - sont prises systématiquement en commun. Après tant d'années de coopération d'inspiration paternaliste, de gros efforts sont nécessaires pour modifier les mentalités, et pas seulement chez les bailleurs de fonds.

En 1999, un rapport de la BM sur *Le cadre de développement intégré* énonce 4 principes, dont celui de l'appropriation nécessaire des politiques par les pays bénéficiaires de l'aide. Pour mettre ce «cadre» en pratique, la BM et le FMI conçoivent un nouvel instrument d'orientation de leur programme par pays: ce sont les «Cadres Stratégiques de lutte contre la pauvreté» (CSLP) ou *Poverty Reduction Strategy Papers*, qui jouent un rôle capital dans l'his-

2 *Annual Report on Development Effectiveness*, The World Bank, Washington, 1996

3 *Assessing Aid*, World Bank, Washington, 1998

4 Craig Burnside & David Dollar, *Aid, Policies and Growth: Revising the Evidence*, Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, 2004

5 Félix Zimmermann, „Broader Ownership for Development“, in *Financing for Development 2008, Whose Ownership?*, OECD Development Centre, Paris, 2008

toire du développement, puisque leur élaboration et leur mise en œuvre conditionnent la plupart des financements octroyés par les deux institutions jusqu'à aujourd'hui. Si cette nouvelle approche marque une rupture par rapport au passé, puisque les décideurs des pays bénéficiaires jouent un rôle central dans la conception et l'application des stratégies, il faut bien voir toutefois que les CSLP restent soumis, *in fine*, à l'approbation de la BM et du FMI.

L'appropriation devient un principe directeur essentiel quand il est adopté par les Nations Unies, en particulier avec la Conférence sur le financement du développement qui s'est tenue en 2002 à Monterrey. Le «Consensus de Monterrey» a en effet été la première tentative concrète de «codifier» l'efficacité de l'aide en se basant sur de nouvelles approches et conceptions qui mettaient en avant le rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement.

Dans cette réflexion qui commençait à s'organiser à travers le monde, l'*harmonisation* accrue des politiques des donateurs a aussi été rapidement identifiée comme étant l'un des moyens les plus évidents pour réduire les importants coûts de transaction que connaît l'industrie de l'aide et, partant, pour accroître son efficacité. Cette conviction a donné lieu à la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, formulée en 2003. L'adoption des systèmes administratifs des pays partenaires, une meilleure répartition géographique et thématique des tâches entre donateurs, l'adoption de programmes communs et la «coopération déléguée» sont autant de domaines dans lesquels il a été reconnu que des progrès significatifs pouvaient être obtenus dans la recherche d'une plus grande efficacité de l'aide à travers une plus grande harmonisation des politiques des acteurs du développement.

Dans les discussions des années 90 sur le développement, les donateurs se référèrent aussi toujours plus à la nécessité d'aligner l'aide fournie sur les stratégies nationales (pour autant qu'elles existent) pour orienter leur programmation, afin que l'aide concorde autant que possible avec les priorités affichées par les pays partenaires. Il s'agit d'aligner l'action des bailleurs sur les stratégies et politiques des pays partenaires et de recourir à leurs systèmes administratifs, notamment en matière de passation des marchés où on reconnaît qu'il faut élaborer des normes et des systèmes de référence communs propres à promouvoir la transparence et l'amélioration de la gestion des finances publiques. Tout le monde admet que l'alignement dans les pays où l'appro-

priation est contestée ou absente, notamment dans les États fragiles, et la conciliation de l'*alignement* avec les choix des pays partenaires concernant les programmes verticaux de dimension mondiale, représentent des défis particuliers. Longtemps, toutefois, rien ne s'est passé et l'alignement est resté une notion essentiellement théorique.

La notion de «gestion axée sur les résultats de développement» (*Managing for Development Results*) a fait son apparition lors de deux tables rondes de haut niveau réunissant les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux: la première s'est tenue à Washington en 2002, suivie de celle de Marrakech en 2004. Cette notion s'est progressivement imposée comme une condition *sine qua non* de l'efficacité de l'aide, et va donner une impulsion décisive aux théories de l'efficacité, même si sa traduction dans les faits reste encore, dans une très large mesure, à l'état embryonnaire.

3. Comment mesurer l'efficacité de l'aide? Un débat de méthodes

L'efficacité de l'aide doit pouvoir être quantifiée, afin que l'on puisse mesurer les progrès accomplis et ceux qu'il reste à accomplir. Les *Objectifs du Millénaire* fournissent un cadre global pour l'évaluation des avancées obtenues dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'éducation, de la santé et de l'environnement, ainsi que sur les plans du volume de l'aide, de l'accès aux marchés et de l'allègement de la dette. Mais ce cadre est très général et l'efficacité de l'aide ne se résume pas à ces catégories.

En fait, l'efficacité de l'aide peut être mesurée à des niveaux et selon des méthodes fort différentes, ce qui rend les discussions sur ce thème parfois difficiles. S'il est relativement facile de démontrer l'efficacité et même l'impact dans certaines conditions d'une action ou d'un projet de développement spécifique, il est évidemment plus difficile de le faire au niveau d'une région, d'un secteur ou d'un pays, voire d'un continent tout entier.

Si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'accroître l'efficacité de l'aide et sur le besoin d'adopter un certain nombre de principes communs pour réduire des frais de transaction unanimement perçus comme trop élevés et susceptibles d'être réduits de manière significative, la manière dont il convient d'aborder ce processus et de mesurer les progrès accomplis donne lieu à une diversité d'approches

et de méthodes, parfois contradictoires.

Dans les pages qui suivent, nous allons illustrer ces difficultés en montrant les problèmes que certaines méthodes posent, mais en gardant à l'esprit que bien d'autres initiatives de mesure de l'efficacité de l'aide existent, notamment dans le domaine multilatéral.⁶

3.1. Les divergences des études économétriques

Le désaccord de la communauté des économistes qui se penchent sur la question des relations entre politiques nationales et croissance, entre niveau d'aide publique du développement (APD) et niveau de pauvreté, c'est-à-dire sur la question de l'efficacité de l'aide au niveau macro-économique, est patent. En effet, plusieurs études économétriques ont été lancées pour savoir, par exemple, si le niveau d'APD influençait le RNB, auquel cas on pourrait en déduire qu'un accroissement de l'APD impliquerait une baisse quasi automatique et proportionnelle du niveau de pauvreté. Or, l'expérience montre que ce n'est pas si simple, car on n'a pas affaire à un phénomène unidimensionnel, mais à une chaîne de causalités complexes faisant intervenir de nombreux facteurs. Plusieurs auteurs et études sont même arrivés à la conclusion qu'il n'existerait que des relations très faibles, voire aucune corrélation directe entre niveau d'APD et impact sur la pauvreté. En 1987 déjà, Mosley, Hudson et Horrel mirent en doute qu'un tel lien existait, suggérant qu'une des raisons principale en serait le financement du secteur public non productif, ainsi que l'influence négative de l'aide sur les prix du marché local.⁷ P. Boone concluait une étude en 1996 en relevant que l'aide n'était pas efficace dans la réduction de la pauvreté, mais qu'elle avait un clair effet dans le renforcement des effectifs de l'Etat.⁸ Plus récemment, deux auteurs du FMI montraient que l'aide a surtout un effet économique négatif sur la compétitivité des entreprises nationales, accroissant le chômage, réduisant la fiscalité, etc., ce qui ne serait pas

le cas pour les transferts financiers privés.⁹ William Easterly, pour sa part, met en doute la validité des modèles économiques mis en avant pour démontrer l'existence de ce lien entre aide extérieure et niveau de croissance, sur la base de diverses données empiriques.¹⁰

A l'autre extrême, on trouve des auteurs comme P. Collier et D. Dollar qui, en 2001 et 2002, prétendaient pouvoir définir un «taux d'efficacité de l'aide pour les pauvres» par pays, ce qui permettrait quasiment de doubler l'efficacité de l'aide si une telle sélection servait de base au choix des bénéficiaires.¹¹ Constatant qu'un défaut de gouvernance a des répercussions importantes, et parfois dramatiques sur l'efficacité de l'aide, ces chercheurs préconisent que les agences concentrent leur aide sur les pays dont la gouvernance est bonne – ou tout au moins acceptable – et délaissent les pays dont la gestion des affaires publiques laisse à désirer et qui sont vus comme largement responsables de leur propre situation. Dans ces pays, qui correspondent souvent à des pays dits «fragiles», on évitera au maximum les relations avec le gouvernement et ses organes, en se limitant à des programmes humanitaires menés en collaboration avec des ONGs pour éviter les malversations ou, au moins, pour en réduire les risques et garantir une certaine efficacité.

Evidemment, cela n'est pas sans poser de sérieux problèmes pour les pays dans lesquels les pauvres représentent souvent une proportion élevée de la population et qui seraient abandonnés à leur sort à cause des agissements d'une fraction plus ou moins importante de l'élite locale, quand le mandat des agences de développement est de lutter contre la pauvreté...

De ces discussions sur l'efficacité macro-économique de l'aide, il ressort un consensus parmi la majorité des spécialistes qui admettent que le niveau de l'APD influence généralement le niveau de vie des populations, même si cet effet n'est pas automati-

6 Voir par exemple les explications de Markus Glatz dans sa contribution à ce numéro de POLITORBIS intitulée «Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit im multilateralen System».

7 P. Mosley, J. Hudson and S. Horrell, "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *Economic Journal*, vol. 114, pp. 217-243, 1987

8 P. Boone, "Politics and the effectiveness of foreign aid", *European Economic Review*, vol. 40, pp. 289-329, 1996

9 Raghuran G. Rajan, Arvind Subramanian, *What undermines Aid's impact on Growth?*, IMF Working Paper, no. 5, 2005

10 William Easterly, *National Policies and Economic Growth A Reappraisal*, New York University, Development Research Working Paper, no. 1, 2004

11 P. Collier & D. Dollar, "Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals", *World Development*, vol. 29 (11), pp. 1787-1802, 2001, and "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review*, vol. 46 (8), pp. 1475-1500

que et qu'il n'est pas facile de le démontrer clairement.¹²

A relever, pour finir, que les méthodes économétriques, lourdes et onéreuses, ont en réalité été relativement peu utilisées à ce jour dans la coopération internationale. La BM a toutefois commencé à appliquer de plus en plus souvent de telles données économétriques dans ses contrôles de qualité.¹³

3.2. Querelle entre approches quantitatives et qualitatives

Il est généralement admis dans les sciences sociales, et cela depuis Emile Durkheim, que seules les méthodes combinant approche quantitative et qualitative permettent de vraiment approcher la complexité du réel. Au-delà de ce constat, les avis divergent: vaut-il mieux pour mesurer l'efficacité de l'aide appliquer des méthodes économétriques quantitatives, fondées sur des hypothèses générales et des variables chiffrées à atteindre? Ou convient-il de procéder à des études d'impact au caractère évaluatif et obéissant à une approche «qualitative empirique», dont les données sont fondées sur les mesures prises et où il est tenu compte de l'opinion émise par les groupes cibles à travers des processus participatifs, avec des résultats ensuite agrégés, généralement sous la forme de chaînes d'impact plausibles?

Il importe de garder une certaine objectivité dans ce débat et d'éviter d'opposer une méthode à l'autre. D'un côté, les données quantitatives se caractérisent par leur objectivité et leur «comparabilité». Elles sont importantes pour le pilotage et permettent une interprétation des résultats étayés par les statistiques mais, prises isolément, elles ne permettent pas nécessairement de tirer de conclusions sur le processus général et son impact. De l'autre côté, l'approche qualitative seule ne fournit pas de données avérées, mais s'avère judicieuse pour l'exploration et la confrontation des hypothèses d'impact formulées au départ. En outre, grâce à leur caractère participatif, elles prennent en compte les va-

leurs et les spécificités culturelles des groupes cibles.

3.3. L'agrégation des données

Comme la coopération internationale s'oriente toujours plus vers l'aide programmatique et budgétaire, diverses questions méthodologiques refont surface, comme celle des différents niveaux d'agrégation des données et des informations utilisées pour mesurer les résultats et l'impact de l'aide. Par le passé, une agrégation des données au niveau micro (population bénéficiaire) d'un projet suffisait à démontrer les changements survenus auprès d'un échantillon limité de la population locale et il n'était pas nécessaire de procéder à un cumul au niveau d'agrégation supérieur. Depuis lors, la plus forte intervention des bailleurs de fonds au niveau macro a rendu nécessaire l'intégration de données nationales dans le dialogue politique et leur comparaison avec d'autres données recensées au niveau local ou régional. De ce fait, le problème de l'agrégation des données et, plus particulièrement, la combinaison des données relatives aux différents niveaux, pose un nouveau défi aux acteurs du développement en général et aux méthodologues en particulier. La demande d'une saisie cohérente des données, selon une chaîne d'impact bien construite à laquelle des réponses diverses ont été apportées jusqu'ici, se pose et des réflexions communes sont nécessaires.

4. La Déclaration de Paris s'impose

En capitalisant sur les discussions qui avaient eu lieu jusque-là concernant ces différents thèmes sur l'ensemble de la planète, la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* a eu le mérite de mettre en place un système qui propose un certain nombre de principes applicables aussi bien aux donateurs qu'aux bénéficiaires et qui mesure les progrès obtenus en commun à l'aide de certains indicateurs préalablement définis. La *Déclaration de Paris* s'est rapidement affirmée comme un instrument accepté de tous, et qui sert d'ailleurs de cadre de référence à la plupart des études sur l'efficacité de l'aide qui n'émanent pas d'elle directement.

Deux ans à compter de la réunion de Rome, durant lesquels les moyens susceptibles de renforcer l'harmonisation de la planification et de l'acheminement de l'aide ont fait l'objet d'une analyse plus poussée et d'applications expérimentales au niveau de cer-

12 H. Hansen & F. Trap, "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, vol. 64 (2), pp. 547-570, 2001; F. Bourguignon & M. Sundberg, "Aid Effectiveness: Opening the Black Box.", *The American Economic Review* 92 (2), pp. 316-321, 2007

13 Neubert Susanne/Walraf Rita, Grundlagen für die Wirkungsberichterstattung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2007 (non publié), p. 3

tains pays, un deuxième Forum de haut niveau du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD) a été organisé à Paris en février/mars 2005 pour mesurer le chemin parcouru. Soixante pays partenaires (deux fois plus qu'à Rome), 30 pays donateurs et 10 organisations multilatérales ont participé à cette réunion et approuvé un cadre détaillé d'harmonisation et d'alignement.

Outre 56 engagements détaillés, la *Déclaration de Paris* définit 12 indicateurs quantitatifs pour mesurer les progrès accomplis dans la perspective de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle. Elle énumère des principes généraux, qui peuvent être résumés comme suit :

- **L'appropriation**: les pays en voie de développement sont supposés acquérir la maîtrise de leur politiques de développement. La *Déclaration* souligne que les bailleurs doivent respecter les politiques choisies par les pays bénéficiaires et aider ces derniers à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour les mettre en œuvre.
- **L'alignement**: les bailleurs doivent soutenir et utiliser les stratégies et les procédures nationales, et non pas imposer les leurs. L'aide doit être utilisée pour renforcer les plans nationaux de réduction de la pauvreté et être fournie autant que possible à travers les budgets nationaux.
- **L'harmonisation**: les bailleurs s'emploient à mener conjointement leurs recherches et analyses, à réduire le nombre global de leurs missions et à mettre en place un plus grand nombre de missions conjointes, à planifier leurs actions de manière concertée afin de réduire le travail de «reporting» qu'ils exigent des pays bénéficiaires.
- **La gestion axée sur les résultats**: la *Déclaration* encourage tant les bailleurs que les bénéficiaires à gérer et à améliorer le processus de décision pour obtenir des résultats concrets en matière d'efficacité de l'aide. Les pays en développement doivent mettre en place des «cadres d'évaluation des performances», afin de mesurer les progrès dans leurs stratégies de développement. Les bailleurs, quant à eux, doivent faire en sorte que leur aide soit mieux orientée vers la recherche de résultats et qu'elle ait explicitement pour but de réduire la pauvreté. L'agenda sur l'efficacité de l'aide requiert donc la mise en place d'un certain

nombre de processus de suivi et de recherches d'information à tous les stades.

- La **responsabilité mutuelle**: ces quatre thèmes (appropriation, alignement, harmonisation et gestion axée sur les résultats) s'appuient sur un principe central, celui de la responsabilité mutuelle. Les acteurs engagés dans la relation d'aide assument une responsabilité mutuelle: d'un côté, les bailleurs, qui doivent rendre des comptes à leur parlement, peuvent demander des comptes aux pays bénéficiaires; de l'autre, les pays bénéficiaires et leurs citoyens peuvent engager la responsabilité des bailleurs.

Les composantes de la *Déclaration de Paris* sont résumées et présentées selon le schéma ci-dessus, désormais bien connu.



Il ne fait pas de doute que la *Déclaration de Paris*, disponible dans une quinzaine de langues et actuellement en cours de traduction dans d'autres langues encore, marque un véritable tournant dans l'histoire de la coopération internationale. Elle est devenue un instrument de référence incontournable, qui, en dépit de ses faiblesses et de ses lacunes, a le grand mérite d'intégrer un grand nombre de dimensions de la coopération au développement et d'agir sur celles-ci. Cela est valable aussi bien pour les thèmes transversaux (*cross-cutting issues*) comme les Droits de l'homme ou les questions de genre que pour les modes d'intervention de l'engagement international dans les Etats fragiles ou les manières de réduire la fragmentation de l'aide par une nouvelle «division du travail» entre donateurs, pays et secteurs. Finalement la *Déclaration* a aussi un but pragmatique: contribuer à baisser les coûts de transaction de l'aide. Tout est désormais mesuré

à travers la *Déclaration de Paris*, qui présente une exhaustivité jamais observée jusque-là dans un document consacré aux modalités d'application de l'aide internationale.

Certes, les critiques adressées à la *Déclaration* n'ont pas manqué. On lui reproche ainsi de passer sous silence certains facteurs importants comme la cohérence des politiques des pays donateurs, le nécessaire perfectionnement de l'outil statistique des pays bénéficiaires (soutenu notamment par l'initiative *Paris 21* de l'OCDE), l'allègement de la dette, l'absence d'aide pour le commerce, le défaut de prise en compte du rôle du secteur privé, etc.

Surtout, on lui reproche d'être exclusivement une affaire entre états, et de complètement négliger la société civile, à laquelle la *Déclaration* ne fait que peu référence.

D'autres critiques ont été émises, notamment au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD. Elles concernent par exemple le flou de certaines définitions, le fait qu'une contribution à un soutien budgétaire (donc une contribution massive à l'alignement, à l'appropriation et à l'harmonisation préconisés par la DP) n'implique pas forcément une diminution de la pauvreté dans le pays bénéficiaire. Un clair consensus s'est toutefois dégagé pour affirmer qu'il importait, à ce stade, de ne rien modifier au document qui est la résultante d'un consensus obtenu à un moment donné et de lui laisser le temps de faire ses preuves avant d'y apporter d'éventuelles modifications.

En conclusion, la *Déclaration de Paris* est clairement devenu la nouvelle référence de la mesure de l'efficacité de l'aide au développement, qui propose des recettes pour un accroissement constant de l'efficacité et tous, donateurs, pays bénéficiaires, NGOs et autres acteurs du développement, seront désormais jugés à son aune.

4.1. Le Forum de Haut Niveau d'Accra ou la consécration de la *Déclaration de Paris*

La réunion d'Accra en septembre 2008 représenta le premier grand «test» pour la *Déclaration de Paris*, qu'elle a passé avec succès, malgré des négociations dans la capitale ghanéenne qui n'ont pas été toujours simples et qui ont pu faire craindre à un moment qu'on aboutirait pas à un accord. En effet, le document signé à l'issue de la rencontre, le *Programme d'action d'Accra* réitère l'entière validité de la *Déclaration de Paris* et la prolonge sur plu-

sieurs points. La dimension politique a pris le dessus sur la dimension technique de la mesure de l'aide, ce qui représenta un important pas dans l'affirmation et la reconnaissance de la *Déclaration*. Le Groupe de Travail sur l'Efficacité de l'aide du CAD (GT-EFF), creuset et moteur principal de cette initiative, a vu son rôle de «gardien» de la mesure de l'efficacité de l'aide clairement légitimé et renforcé. Le nombre des pays qui ont participé au Sondage, l'instrument de mesure central de la *Déclaration*, est passé de 34 en 2006 à 54 en 2008, et l'APD que cet échantillon de pays représente équivaut désormais à plus de la moitié de l'aide totale consentie aux pays bénéficiaires en 2007, soit près de USD 45 milliards. La comparaison des résultats obtenus par les indicateurs rend possible une analyse diachronique qui permet à chaque bailleur de fond de voir où se trouvent ses forces et ses faiblesses,¹⁴ ce qui lui permet d'intervenir en connaissance de cause pour tenter d'améliorer ses performances. Un troisième sondage prévu en 2010 permettra de poursuivre cette opération tant individuellement que collectivement.

Un autre phénomène marquant fut l'irruption massive à Accra des ONGs dans la discussion internationale de l'efficacité de l'aide. En effet, alors que la société civile avait été, dans une large mesure, absente du processus de Paris, elle a fait une irruption spectaculaire à Accra, organisant notamment son propre événement en marge du Forum des Etats et s'accaparant la *Déclaration de Paris* dont elle reconnaît désormais aussi les vertus.

5. Vers une plus grande efficacité de l'aide?

Le FMI et la BM considèrent que des progrès importants ont été réalisés ces dernières années grâce à une meilleure allocation des ressources disponibles. Dans une note de 2005 intitulée «Financement et efficacité de l'aide», l'auteur explique ces avancées en se référant notamment au renforcement des politiques publiques et des institutions dans les pays en voie de développement, au ciblage des mécanismes d'allocation de l'aide sur les résultats, à la mise en place de cadres axés davantage sur l'obtention de résultats et à l'action menée dans le but d'une harmonisation et d'un alignement accrus des procédures.

¹⁴ Voir le tableau comparatif des résultats de la Suisse lors des deux sondages dans l'article de Guido Ashoff dans ce numéro de POLITORBIS.

Le forum d'Accra a confirmé cette tendance: les choses s'améliorent globalement, mais trop lentement et de manière très inégale selon les pays, les secteurs et les indicateurs.

Une des thèmes cruciaux que la communauté des donateurs aura à traiter dans un avenir proche est celui du «*Scaling-up*», car la question posée ne se limite pas à l'augmentation du volume de l'aide; elle concerne aussi son utilisation «plus efficace», en particulier dans les Etats fragiles. Comment continuer à accroître l'efficacité d'une aide qui progresse, comme le prédisait le CAD au moins avant la crise financière actuelle, en se concentrant en particulier sur l'Afrique? Comment assurer une absorption optimale des moyens qui seront mis à disposition du continent africain et qui devraient doubler en l'espace de 4 ans pour passer de 25 à 50 milliards de dollars? Comment assurer entre bailleurs de fonds une «division du travail» qui mette l'accent sur les intérêts de développement des pays partenaires et relègue à l'arrière-plan les agendas politiques des pays donateurs?

L'architecture du système d'assistance internationale s'avère aussi toujours plus complexe, en particulier avec l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds et la création d'une multitude de fonds globaux. Pour accroître l'efficacité de l'aide dans les proportions nécessaires à la réalisation des OMD et améliorer les performances basées sur la *Déclaration de Paris*, il faut obligatoirement établir une «architecture financière» plus cohérente, assurer une meilleure coordination entre donateurs et réduire la fragmentation de l'aide. La plupart des experts s'accordent pour dire qu'il faudra, pour ce faire, soumettre le système existant à une réforme approfondie. Mais comment faire? Par où commencer? Comment procéder avec les IFIs? Il n'est pas aisé de répondre à ce type d'interrogations, surtout collectivement.

Dans les prochaines années, ces questions continueront certainement d'absorber la communauté des acteurs du développement soucieux d'accroître l'efficacité de l'aide.

6. Conclusion

Pour définir la notion d'efficacité dans la coopération au développement, on pourrait dire en guise de conclusion, que l'analyse de cette efficacité se fonde toujours sur les changements effectivement constatés dans la réalité du terrain et que cet examen fait une distinction entre, d'une part, les effets obtenus à court terme et dont l'utilité directe pour le groupe cible est aisément démontrable (*outcome*) et, d'autre part, les effets affectant un système politique ou économique de manière indirecte, sur le plus long terme et sans lien de causalité facilement démontrable (*impact*). Aussi bien l'*outcome* (effet attendu) que l'*impact* désignent l'efficacité et sont utilisés indifféremment, ce qui rend les discussions parfois difficiles.¹⁵ A préciser toutefois que la notion d'«efficacité» ne doit pas être appréhendée dans sa seule acception positive. Elle s'utilise également pour désigner les effets négatifs et non désirés, qu'il convient de recenser et de prendre en compte pour contrôler la qualité d'une mesure. Il est également possible d'établir une distinction entre effets directs et effets indirects, ou entre niveau principal et niveau secondaire.

A côté de ces propos qui intéressent surtout les experts, on pourrait avancer une définition plus prosaïque qui serait de dire, d'une manière qui semblera abrupte à certains: «l'efficacité de l'aide, c'est ce que mesure la *Déclaration de Paris*». En effet, malgré les faiblesses et ses limites, cet instrument, comme on l'a noté, est devenu la mesure par excellence de l'efficacité de l'aide, avec le grand avantage de rallier les principaux acteurs du développement, d'être proche de la réalité et de générer des résultats qui sont relativement faciles à expliquer au grand public. La *Déclaration de Paris* continuera en effet d'offrir un outil pratique pour mesurer l'efficacité de l'aide, même s'il conviendra de l'améliorer et de le perfectionner constamment à la lumière des expériences faites.

On relèvera encore que la recherche d'une plus grande efficacité de l'aide doit être vue avant tout comme *un processus* en cours, dont le déroulement est complexe à cause de son caractère collectif et des dimensions politiques concomitantes à l'aide au développement, qui sont loin d'avoir disparu avec la «technicisation» croissante de la co-opération. De plus, la mesure de l'efficacité dépend de facteurs multiples, qu'il est difficile d'isoler et d'ana-

15 27 most relevant terms related to Evaluation and Controlling in use in SDC, Berne, 2002

lyser séparément. Le tâtonnement actuel se poursuivra encore, et les recherches socio-économiques continueront probablement d'être menées de manière dispersée et non coordonnée. Il faut en effet reconnaître que l'intérêt de la communauté du développement pour le thème de l'efficacité globale de l'aide est assez récent. Certains paramètres restent des inconnues et les efforts que tous les acteurs concernés devront fournir demeurent considérables.

Cette discussion sur l'efficacité de l'aide appelle une autre conclusion importante: il n'existe pour l'heure, à part la *Déclaration de Paris* et ses limites, aucune solution miracle ou recette toute faite, mais seulement des contributions ponctuelles qui permettront d'avancer pas à pas.

L'intérêt général porté à l'efficacité de l'aide est en train de modifier fondamentalement le visage de la coopération au développement, et nous n'en sommes probablement qu'aux débuts de cette évolution. Si cette préoccupation se confirme, on peut en effet s'attendre à des réformes considérables du système global de l'aide, notamment dans le secteur multilatéral.

Un indice de ces changements est la «technicisation» croissante de l'aide, illustrée par la terminologie de la *Déclaration de Paris*, ses indicateurs et son langage spécialisé, en quoi on peut voir un indice supplémentaire du «désenchantement du monde» qui préoccupait déjà Max Weber. Un autre indice des changements induits par la *Déclaration* est ses importantes conséquences sociales: de nouvelles professions voient le jour, des cours sont donnés sur le sujet, des livres sont publiés, des études sont menées, des séminaires sont organisés à travers le monde, des consultants se spécialisent dans le domaine, la connaissance des thèmes de l'efficacité de l'aide entre dans les critères de sélection lors de l'engagement des collaborateurs par les agences de développement, etc. On voit que les conséquences sont vastes et qu'elles risquent d'avoir des effets encore longtemps.

On notera, pour finir sur une note plus critique, que cette véritable «obsession» pour la question de l'efficacité de l'aide a aussi des effets pervers, comme celui d'éviter tout débat sur la justification et la finalité de l'aide. Avec ces constantes élucubrations sur l'efficacité de l'aide, celle-ci finit en effet implicitement par être considérée comme une justification non seulement nécessaire, mais même suffisante à l'utilisation de l'aide au développement.

Considérer l'aide sous le seul angle de son efficacité est de ce fait non seulement réducteur, mais aussi dangereux et inacceptable. En effet, l'aide ne doit pas seulement être «efficace», elle doit avant tout faire du sens, être intégrée aux sociétés qu'elle est censée soulager, apporter à ses membres - surtout les plus défavorisés - une contribution concrète en faveur du développement et un mieux-être facilement identifiable et profitant à la majorité. N'est-ce pas cela l'objectif recherché?

Wirksamkeit: Aktualität und Herausforderungen eines alten Anspruchs der Entwicklungspolitik

GUIDO ASHOFF¹

“In vielen Ländern, die Entwicklungshilfe leisten, hält sich hartnäckig der Verdacht, dass die gewährte Auslandshilfe sehr oft vergeudet wird und die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Empfängerländer nur wenig beeinflusst.”

Pearson-Bericht (1969, 204)

“We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, (...) resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid (...). We recognise that (...) aid effectiveness must increase significantly (...).”

Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)

1. Wirksamkeit als Grundsatzfrage und Legitimationsproblem der Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik² hat angesichts der Armut in vielen Teilen unserer Welt keine Begründungsschwierigkeiten und deshalb, so sollte man meinen, auch keinen Rechtfertigungsbedarf. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Im März 2005 haben über vierzig bi- und multilaterale Entwicklungshilfegeber, etwa sechzig Entwicklungsländer und verschiedene internationale Nichtregierungsorganisationen in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* weitreichende Schritte zur Verbesserung der Wirksamkeit der

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beschlossen.³ Die Vereinbarungen wurden im September 2008 auf einer hochrangigen internationalen Überprüfungskonferenz in Accra in Form der *Accra Agenda for Action* bekräftigt und weiterentwickelt. Die Erklärungen von Paris und Accra sind dabei nur ein Baustein (und vorläufiger Höhepunkt) international abgestimmter, unter dem Stichwort *Aid Effectiveness Agenda* zusammengefasster Bemühungen, die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik bzw. der EZ nachhaltig zu steigern.

Wenn eine Profession nach fast sechs Jahrzehnte währendem Engagement erklärt, energische Schritte zur Steigerung ihrer Wirksamkeit unternehmen zu müssen, hat sie offensichtlich ein Problem, und zwar ein ernstes. Denn die Frage der Wirksamkeit ist die Grundsatzfrage der Entwicklungspolitik, von der letztlich ihre Legitimation abhängt. Sie ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Debatten und Bemühungen, weil der Rechtfertigungsdruck, dem sich Entwicklungspolitik hinsichtlich ihrer Wirksamkeit ausgesetzt sieht, erheblich zugenommen hat. Dafür gibt es im Wesentlichen vier Gründe:

- die unbefriedigenden Entwicklungsschritte in einer Reihe von Partnerländern trotz mitunter umfangreicher EZ;
- die (zum Teil methodisch begründeten) Schwierigkeiten der Entwicklungspolitik, ihre Wirksamkeit überzeugend zu demonstrieren, verstärkt durch das sehr uneinheitliche Bild, das internationale Querschnittsanalysen von der Wirksamkeit der EZ zeichnen, und das infolgedessen Zweifel nährt;
- die Erkenntnis, dass die Komplexität, die das internationale EZ-System erreicht hat und die noch steigt, die Wirksamkeit und Effizienz der EZ zunehmend beeinträchtigt;
- schließlich der Erfolgswang, unter den sich die internationale Staatengemeinschaft

¹ Guido Ashoff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Abteilungsleiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

² Zur Begrifflichkeit: Entwicklungspolitik hat drei Handlungsebenen: (i) die Ebene der Partnerländer (Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen durch Entwicklungszusammenarbeit), (ii) die internationale Ebene (Mitwirkung an der entwicklungsverträglichen Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke), (iii) die Inlandsebene (Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken aus entwicklungs-politischer Sicht sowie entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit). Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist demnach ein Teil von Entwicklungspolitik. Sie steht meist im Vordergrund der Betrachtung. Entwicklungshilfe (aid) ist gleichbedeutend mit EZ. Official development assistance (ODA) sind die vom Entwicklungshilfeausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der OECD als EZ anerkannten Leistungen.

³ Die Zahl der Unterzeichner der Paris-Erklärung ist inzwischen auf etwa 30 bilaterale und 25 multilaterale Geber sowie über 90 Entwicklungsländer gestiegen.

bezüglich der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik durch ehrgeizige Beschlüsse selbst gesetzt hat.

Nun könnte man einwenden, dass das geschilderte Problem alles andere als neu ist. Tatsächlich sieht sich Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen Zweifeln an ihrer Wirksamkeit gegenüber, worauf bereits Ende 1960er Jahre zum Abschluss der ersten Entwicklungsdekade der eingangs zitierte Pearson-Bericht hingewiesen hat. Damit stellen sich einige Fragen, auf die die folgenden Abschnitte eingehen:

- Wie werden die Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik begründet?
- Was heißt "Wirksamkeit" der Entwicklungspolitik?
- Was wissen wir über die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik?
- Was sind Hintergrund und Inhalt der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*?
- Was beinhaltet diejenige Komponente der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*, die sich unmittelbar auf die Verbesserung der Wirksamkeit der EZ bezieht, nämlich die Paris-Erklärung?
- Wo steht die Schweiz hinsichtlich der Umsetzung der Paris-Erklärung?

2. Die Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik und ihre Begründungen

2.1. Die Bandbreite der Kritik

Die im Laufe der Zeit an der Entwicklungspolitik, genauer gesagt der EZ, geäußerte Kritik, die im Kern immer ihre Wirksamkeit in Zweifel gezogen oder verneint oder auf andere als die intendierten, zuweilen sogar schädlichen Wirkungen hingewiesen hat, offenbart eine enorme Bandbreite. Sie reicht von systemimmanenter Kritik (Problemanalysen durch EZ-Institutionen) bis zu Fundamentalkritik,⁴ von sorgfältig begründeter bis zu plakativer Argumentation ("EZ finanziert goldene Betten"), von konstruktiver Absicht bis zu radikaler Polemik ("Tödliche Hilfe"),⁵ von differenzierter Analyse bis zu fragwürdigen Verallgemeinerungen, von der

kritischen Einzelfallbetrachtung (viele Projektevaluierungen) bis zu Erfolge und Misserfolge bilanzierenden Gesamtbetrachtungen (z.B. Cassen et al. 1985).

2.2. Typologie von Gründen mangelnder Wirksamkeit der Entwicklungspolitik

Reduziert man die in der Kritik an der Entwicklungspolitik zu findende Fülle an Begründungen für unzureichende Wirksamkeit sozusagen auf ihr Skelett, so kann man ohne Anspruch auf Vollständigkeit etwa zu der in **Übersicht 1** versuchten Typologie gelangen. Sie benennt stichwortartig nicht nur den Inhalt, sondern auch die Adressaten der Kritik sowie die Reaktionen der Entwicklungspolitik darauf. Die Darstellung ist naturgemäß sehr verkürzt, sie gibt aber bereits einen Eindruck von der Komplexität der *Aid Effectiveness*-Debatte.

Das eigentliche Problem, mit dem sich die Entwicklungspolitik unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit auseinandersetzen muss, ist diese Komplexität und nicht etwa der Umstand, dass Zweifel geäußert werden. Denn, um es vorweg zu sagen, es gibt für viele in der Übersicht genannte Punkte Beispiele und Belege – die Kritikpunkte sind ernst zu nehmen! Aber es gibt auch Gegenbeispiele und positive Befunde; das Bild ist sehr differenziert. Und, wichtiger noch, es gibt nicht die eine Antwort auf die Kritik, nicht die eine Strategie. Die Verbesserung der Wirksamkeit erfordert Anstrengungen auf unterschiedlichen Ebenen von Seiten unterschiedlicher Akteure.

Die Übersicht nennt fünf "Verantwortliche" für möglicherweise unzureichende Wirksamkeit der Entwicklungspolitik: (i) die Entwicklungspolitik selbst, (ii) andere Politiken der Geberländer, (iii) die Entwicklungsforschung, (iv) die Partnerländer, (v) exogene, von Partnerländern und Gebern nicht oder kaum beeinflussbare Faktoren. Dass die Entwicklungspolitik in der Übersicht den breitesten Raum einnimmt, beutet nicht, dass sie immer die Hauptverantwortung trägt (oft sind es die anderen Faktoren), sondern liegt am Erkenntnisinteresse dieses Beitrages.

⁴ Vgl. u.a. Bauer (1972); Myrdal (1984); Wolf (2005); Easterly (2006); Moyo (2009).

⁵ So der Titel von Erler (1985).

Übersicht 1: Mögliche Ursachen für mangelnde Wirksamkeit der Entwicklungspolitik	
I Entwicklungspolitik	
Ursachen mangelnder Wirksamkeit	Reaktionen der Entwicklungspolitik
<p>1. Inhaltlich-fachliche Defizite</p> <p>Vernachlässigung des Aspektes der Wirksamkeit in der Planung, Durchführung und Überprüfung von Vorhaben der EZ (Mängel bei der Zielformulierung, Problemanalyse, Einbeziehung der verschiedenen Beteiligten, Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, Durchführung, Monitoring oder Evaluierung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problem lange unterbelichtet: vorherrschende Inputorientierung, d.h. Konzentration auf finanzielle, technische und konzeptionelle Inputs in Erwartung positiver Entwicklungswirkungen • im Zuge von Lernprozessen Einführung zielorientierter Projektplanung (ZOPP, <i>logframe</i>), die die beabsichtigten Wirkungen und die dazu erforderlichen Mittel, Aktionen und Beteiligungen der Zielgruppen systematisch benennt • Formulierung konkreter, global und in jedem Partnerland zu erreichender Entwicklungsziele mit Zeithorizonten auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre und Zusammenfügung als <i>Millennium Development Goals</i> (MDGs) in der <i>Millennium Declaration</i> (2000) • seit Ende der 1990er Jahre Formulierung von <i>Poverty Reduction Strategies</i> in zahlreichen Partnerländern (PL) • Bemühungen um systematische Wirkungsorientierung bei Planung und Steuerung (<i>management for development results</i>) • zunehmende Fokussierung von Evaluierungen auf die Wirksamkeit auf Projektebene und vermehrt auch auf Programm- und Länderebene (z.B. Länderprogrammevaluierungen)
<p>2. Organisatorisch-systemische Defizite</p> <p>Koordinierungsprobleme wegen der Vielzahl von bi- und multilateralen Gebern mit zum Teil unterschiedlichen Zielen, Schwerpunkten und Verfahren (Geberfragmentierung); als Folge Effizienz- und Effektivitätseinbußen und hohe Belastung bis Überforderung der Partnerländer</p>	<p>Bereits seit den 1960er Jahren Geberkoordinierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Typen der Koordinierung <ul style="list-style-type: none"> – konzeptionelle Koordinierung (<i>policy coordination</i>) v.a. im DAC, daneben auch in der EU – operative Koordinierung (z.B. Kofinanzierungen) • Foren/Gegenstände der Koordinierung <ul style="list-style-type: none"> – institutionalisierte Koordinierung: generelle EZ-Fragen (UN, IWF/Weltbank-Jahrestagungen, G7/8, DAC, EU); EZ mit Regionen (z.B. <i>Strategic Partnership with Africa</i>); EZ mit Ländern (z.B. <i>Consultative Group Meetings, Round Tables</i>); thematische Foren (z.B. Mikrofinanzierung) – semiformelle Koordinierung (z.B. Gebertreffen in Partnerländern) – informelle Koordinierung (auf Arbeitsebene) <p>Nach der <i>Millennium Declaration</i> (2000) und der UN-Konferenz für Finanzierung und Entwicklung (2002) systematische Integration der Geberkoordinierung in die <i>Aid Effectiveness Agenda</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DAC-Leitlinien <i>Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery</i> (2003); in der <i>Rome Declaration on Harmonisation</i> (2003) von bi- und multilateralen Gebern sowie zahlreichen Partnerländern bestätigt • <i>Marrakech Round Table on Managing for Development Results</i> (2004): Empfehlungen zum wirkungsorientierten Management • <i>Paris Declaration on Aid Effectiveness</i> (2005): inzwischen von ca. 55 Gebern und ca. 90 Partnerländern angenommen • <i>Accra Agenda for Action</i> (2008): Bestätigung und Weiterentwicklung der Paris-Erklärung

<p>3. Probleme kollektiven Handelns im EZ-System</p> <p>Informations- und Verantwortungsasymmetrien zwischen Finanziers und Empfängern der EZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geberseite: zwischen Steuerzahlern, Parlamenten, Ministerien und Durchführungsorganisationen • Partnerseite: zwischen Regierungen, Durchführungsorganisationen und Zielgruppen <p>Eigeninteressen der "Hilfeindustrie"; von manchen Kritikern der EZ zum Anlass für Forderung nach Privatisierung der EZ (Regulierung über den Markt) genommen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • von der Entwicklungspolitik lange nicht prominent thematisiert • im Einzelnen Überprüfungen durch Projektfortschrittskontrollen oder Evaluierungen • Problem teilweise erkannt in der Kritik an der zu starken Geberorientierung vieler EZ-Maßnahmen • Problem teilweise angegangen in den Bemühungen um mehr Partnerorientierung, Geberharmonisierung und Wirkungsorientierung; daraus abgeleitet Reform von Verfahren und Institutionen (Paris-Erklärung)
<p>4. Negative ökonomische und politische Systemwirkungen hoher ODA-Zuflüsse</p> <p>(selbst bei fachlich und organisatorisch guter Qualität der einzelnen EZ-Maßnahmen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorstufe: häufig abnehmender Grenznutzen hoher ODA-Zuflüsse • makroökonomische Verzerrungen (z.B. Währungsaufwertung; <i>Dutch disease</i>-Problematik; Inflation) • sektorale Verzerrungen (z.B. auf dem Arbeitsmarkt für hoch qualifizierte Fachkräfte, die von Geberorganisationen abgeworben werden) • Förderung von <i>rent-seeking</i>-Verhalten von Regierungen und Administrationen • Entmutigung der Eigenanstrengungen der Partner • Geber in der Gefahr von Parallelregierungen 	<ul style="list-style-type: none"> • aus außen-, sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Geberinteressen zum Teil (besonders in früheren Jahrzehnten) hingenommen • von der EZ als Problem der "<i>overaidedness</i>" erkannt • Bindung der Hilfe an ökonomische und politische Konditionen, die negative Systemwirkungen verhindern sollen (<i>ex ante</i>-Konditionalität) • Konzentration der EZ auf Länder mit vergleichsweise guten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen (Selektivität; <i>ex post</i>-Konditionalität) • im Zuge des Übergangs zu mehr Programmfinanzierung und Budgethilfe genaueres Monitoring des Budgetmanagements und der Wirkungen der EZ-Beiträge
II Andere Politiken der Geber	
Ursachen mangelnder Wirksamkeit	Reaktionen der Entwicklungspolitik
<p>5. Fremdbestimmung der Entwicklungspolitik durch andere Politiken</p> <p>(z.B. außen-, sicherheits-, wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitische Interessen) mit der Folge, dass Entwicklungspolitik ihre eigentlichen Ziele nicht oder nur begrenzt erreichen kann</p> <p>Das Charakteristische ist hier, dass entwicklungspolitische Ziele durch andere politische Interessen überlagert werden mit der Folge, dass Inkonsistenzen zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der EZ entstehen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • im Zeitablauf und je nach Geber verschieden (Bandbreite: hingenommen; nicht genügend aufgebeht; Bemühen um mehr Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik) • seit Mitte der 1990er Jahre systematische Forderung nach mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht (<i>policy coherence for development</i>) • dabei Unterstützung durch Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Medien, die Inkohärenzen publik machen • entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch inzwischen explizit auf internationaler Ebene (UN, OECD, EU) und nationaler Ebene von Gebern anerkannt • strukturelles Problem: Entwicklungspolitik ist im innenpolitischen Kräfteverhältnis eher schwach

<p>6. Konterkarierung der Wirkungen der Entwicklungspolitik</p> <p>durch die beabsichtigten/unbeabsichtigten Wirkungen anderer Politiken (z.B. die protektionistische Handels- oder Agrarpolitik der Geberländer)</p> <p>In diesem Fall wird EZ im Einklang mit ihren Zielen durchgeführt, während andere Politiken die Wirkungen der EZ entweder unmittelbar beeinträchtigen oder ihren Absichten zuwiderlaufen.</p>	<p>Siehe vorstehende Punkte unter 5.</p>
III Entwicklungsforschung	
Ursachen mangelnder Wirksamkeit	Reaktionen der Entwicklungspolitik
<p>7. Propagierung später als problematisch erkannter Strategien</p> <p>(z.B. einseitige Wachstumsstrategien in Erwartung von <i>trickle down</i>-Effekten; Konzentration auf ökonomische Aspekte und Vernachlässigung der Qualität der Regierungsführung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Im Zuge von Lernprozessen Anpassung der entwicklungspolitischen Konzeption (z.B. früher in Richtung Grundbedürfnisbefriedigung, später in Richtung von Armutsbekämpfungsstrategien oder Förderung von guter Regierungsführung)
IV Partnerländer	
Ursachen mangelnder Wirksamkeit	Reaktionen der Entwicklungspolitik
<p>8. Inadäquate Entwicklungsstrategien</p> <p>(z.B. überzogene Imports substitution, staatliche Wirtschaftsplanung, Vernachlässigung der Landwirtschaft)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • teilweise von der EZ unterstützt • von der EZ auf Grund konkreter Erfahrungen kritisiert • Politikdialog mit den Partnern und Konditionalität der EZ • Dialog mit PL im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien
<p>9. Unzureichende Reformbereitschaft und Eigenverantwortung für den Entwicklungsprozess</p>	<ul style="list-style-type: none"> • lange übersehen, unterschätzt oder in Kauf genommen (wegen anderer Interessen der Geber) • Politikdialog mit den Partnern zur Förderung von Reformen • Konditionalität: Bindung der EZ an Bedingungen (<i>ex ante</i>) • Selektivität: EZ nur mit reformbereiten Partnerländern (Honoriierung guter Performance <i>ex post</i>) • Betonung der Eigenverantwortung (<i>ownership</i>) der Partnerländer als zentrales Prinzip der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ
<p>10. Unzureichende Fähigkeiten der Partnerländer</p> <p>(auf Projekt-, Programm-, Sektor-, Meso- oder Makroebene)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>capacity building</i> durch vielfältige technische Hilfe (Beratung, Förderung von Institutionen) und personelle Hilfe (Aus- und Fortbildung) • Anpassung des EZ-Angebotes an die Fähigkeiten der Partner zur Vermeidung von Überforderung
<p>11. Fungibilität der Entwicklungshilfe</p> <p>Argument, dass EZ Vorhaben finanziert, die die Partner sonst selbst finanzieren würden; die Partner können daher mit den eingesparten Mitteln andere Dinge (z.B. Waffenkäufe) finanzieren; EZ finanziert also, was immer der Partner will, d.h. sie weiß im Grunde nicht, was sie finanziert</p>	<ul style="list-style-type: none"> • häufig einfach ignoriert oder als unvermeidbar hingenommen • mitunter bei der Planung von Vorhaben geprüft (Kriterium der Additionalität) • stärkeres Augenmerk auf Reformorientierung und wirkungsorientiertes Budgetmanagement der Partnerländer zur Reduzierung der Fungibilität

<p>12. Politische Krisen, Instabilität, gewaltsame Konflikte, Bürgerkriege</p> <p>(soweit nicht von außen, d.h. von Nachbarländern oder auch von Geberländern verursacht oder verstärkt; siehe auch 13)</p> <p>Können Wirkungen früherer EZ-Maßnahmen oder laufende EZ-Maßnahmen zunichte machen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • mitunter unbeabsichtigte Verschärfung von Konflikten durch EZ (z.B. wenn EZ-Maßnahmen ethnische Konflikte nicht hinreichend berücksichtigen oder negative Folgen für andere Gruppen als die Zielgruppen haben) • Nothilfe • zunehmende Hinwendung der EZ zu Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und friedensstiftenden Maßnahmen
V Exogene Faktoren	
Ursachen mangelnder Wirksamkeit	Reaktionen der Entwicklungspolitik
<p>13. Politische Krisen, Instabilität, gewaltsame Konflikte, Bürgerkriege</p> <p>(soweit von außen, d.h. von Nachbarländern oder auch von Geberländern verursacht oder verstärkt)</p> <p>Können Wirkungen früherer oder laufender EZ-Maßnahmen zunichte machen.</p>	Siehe 12
<p>14. Naturkatastrophen</p> <p>Können Wirkungen früherer oder laufender EZ-Maßnahmen zunichte machen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nothilfe (im strengen Sinne keine EZ, aber ODA; Übergänge zwischen EZ und Nothilfe fließend) • Wiederaufbauhilfe
<p>15. Externe ökonomische Schocks</p> <p>(z.B. Rohstoffpreisverfall; starke Erdölpreisanstiege; internationale Finanzkrise)</p> <p>Kann die Wirtschaft der Partnerländer erheblich belasten und den Spielraum der Partnerregierungen für Entwicklungsmaßnahmen einschränken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (früher) Exporterlösstabilisierung (z.B. von Seiten der EU) • teilweise kompensatorische Entwicklungsfinanzierung • Erhöhung der Finanzmittel der multilateralen Entwicklungsbanken • Forderung nach Einhaltung der internationalen ODA-Zusagen (Siehe Übersicht 3)
<p>16. Ungünstige Weltkonjunktur</p>	Keine Einflussmöglichkeit der Entwicklungspolitik

2.3. Die Fungibilitätsproblematik

Die meisten Punkte in der Übersicht sind selbsterklärend. Auf ein Argument, mit dem die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zum Teil grundsätzlich in Zweifel gezogen oder mit dem zumindest die Nachweisbarkeit der Wirksamkeit schlicht bestritten wird, soll aber kurz eingegangen werden, weil es sich bei den Bemühungen um Verbesserung der Wirksamkeit sozusagen querstellt. Es ist das Argument der Fungibilität der für EZ eingesetzten finanziellen Mittel (Ziff. 11 in Übersicht 1).

Fungibilität der Entwicklungshilfe bedeutet vereinfacht ausgedrückt, dass EZ Vorhaben finanziert, die ansonsten von den Partnerländern selbst durchge-

führt würden.⁶ EZ versetzt die Partner deshalb in die Lage, so die Argumentation, mit den eingesparten Mitteln völlig andere Dinge (z.B. Waffenkäufe) zu finanzieren. Als Ergebnis stellte die viel diskutierte Studie *Assessing Aid* der Weltbank von 1998 fest: *“The safest assumption for donors is that they are, more or less, financing whatever the government chooses to do.”* (World Bank 1998, 74).

Die Fungibilitätsthese ist für Entwicklungspolitiker aus zwei Gründen besonders “unsympathisch”. Erstens kommt sie im Gewande purer Sachlogik, d.h. mit der Aura der Unwiderlegbarkeit, daher und scheint gegen noch so gute entwicklungspolitische Absichten immun zu sein. Dass Geber der

⁶ EZ ist in diesem Fall nicht zusätzlich (Kriterium der Additonalität), sondern ersetzt nur Eigenanstrengungen des Partnerlandes.

Fungibilitätsthese zufolge im Grunde gar nicht wissen, was sie mit ihrer Hilfe eigentlich finanzieren, ist für engagierte Entwicklungspolitiker und erst recht für Parlamente, die Entwicklungsetats bewilligen, und für Steuerzahler eine wenig irritierende Feststellung. Zweitens eignet sie sich wegen der Sachlogik gut als Totschlagargument, mit dem manche Kritiker je nach Temperament die Bemühungen um Verbesserung der Wirksamkeit oder gleich die Entwicklungspolitik insgesamt letztlich für müßig erklären und bestenfalls dem Prinzip Hoffnung (dass möglichst wenig schief geht) überantworten.

Was ist an der Fungibilitätsthese dran und ist mit ihr "im Nacken" die ganze *Aid Effectiveness*-Debatte nicht viel Lärm um nichts? Die Frage wird kontrovers diskutiert. Während die erwähnte Weltbankstudie eine weitgehende Fungibilität unterstellt, äußern sich andere Autoren zurückhaltender.⁷ Die Antwort auf die Frage lautet zusammengefasst etwa wie folgt:

- Empirische Studien⁸ finden Belege sowohl für Fungibilität als auch für Nicht-Fungibilität der Hilfe. Ob ein Partnerland in der Lage und willens ist, die durch EZ geförderten Maßnahmen im Zweifel auch alleine durchzuführen, hängt von seinem finanziellen Spielraum, seinen entwicklungspolitischen Prioritäten und seinem tatsächlichen Ausgabeverhalten (ablesbar am Budget) ab, zum Teil aber auch von den Formen der Hilfe (z.B. ist Technische Zusammenarbeit häufig nicht fungibel; sie würde in vielen armen Ländern ohne Geberfinanzierung überhaupt nicht stattfinden).
- Geber können durch genauere Prüfung der Additionalität die Möglichkeit von Fungibilität einschränken. Wenn sich Fungibilität nicht ausschließen lässt, ist es um so wichtiger, die Entwicklungsprioritäten und -strategien sowie das Ausgabeverhalten der Partnerregierungen zu prüfen, um sicherzustellen, dass EZ im Rahmen einer entwicklungsorientierten Politik stattfindet, d.h. dass die Partnerregierung die durch EZ "eingesparten" Mittel für andere entwicklungsorientierte Zwecke verwendet.

- Die *Aid Effectiveness Agenda* (s.u.) schafft durch ihre Fokussierung auf klare Entwicklungsziele, die Betonung von Reformbereitschaft, Eigenverantwortung und Steuerungskapazität (insbesondere im Bereich des Budgetmanagements) der Partnerländer und die Bündelung und Harmonisierung der Geberbeiträge einen Rahmen dafür, dass die Geber zwar in der Tat immer weniger wissen, wohin konkret (d.h. in welches Projekt oder Programm der Partnerregierung) ihr Finanzbeitrag fließt, aber die Entwicklungswirkungen der gemeinsamen Geberbeiträge und der Partneranstrengungen genauer überprüft werden.
- Extern finanzierte Projekte haben selbst bei voller Fungibilität oft zusätzliche entwicklungsfördernde Effekte, die nicht fungibel sind, wie z.B. Lerneffekte, Technologietransfer, Übertragung von Management-Know-how.

Insgesamt ist zu sagen, dass die Überprüfung der Wirksamkeit von EZ wegen der möglichen Fungibilität noch komplizierter wird. Andererseits lässt sich das Bemühen um Verbesserung der Wirksamkeit nicht mit dem Argument der Fungibilität aus den Angeln heben.

3. Was heißt "Wirksamkeit der Entwicklungspolitik"?

Was Wirksamkeit der Entwicklungspolitik bzw. der EZ bedeutet, ist formal klar und vom DAC einvernehmlich festgelegt worden.¹⁰ **Übersicht 2** erläutert und unterscheidet wichtige im Rahmen der Diskussion über Wirksamkeit verwendete Begriffe. Was Wirksamkeit dagegen inhaltlich bedeutet, hängt vom konkreten Fall ab und ist unter Umständen kompliziert, weil die Antwort von den Zielen, genauer gesagt vom Zielsystem und von der Qualität der Zieldefinition, abhängt.

7 Z.B. Cassen et al. (1986, 17 f.); McGillivray / Morissey (2005); Picciotto (2006, 9).

8 Z.B. World Bank (1998, 60–72); McGillivray / Morissey (2005, 420–423)

9 Dieser Abschnitt bezieht sich streng genommen auf Entwicklungszusammenarbeit, da über die Wirksamkeit der beiden anderen Handlungsebenen von Entwicklungspolitik sehr viel weniger diskutiert wird.

10 Das DAC hat wesentliche Begriffe in einem Glossar definiert (DAC 2002).

Übersicht 2:**Begriffliche Unterscheidungen (Beispiel: Brunnenbohrprojekt für sauberes Trinkwasser zur Verbesserung der Gesundheit)**

- **Eingesetzte Ressourcen** (*inputs*; geplant oder realisiert): finanzielle + technische Leistungen zum Bau von X Brunnen
- **Aktivitäten** (*interventions*): Maßnahmen zur Erzielung des Projektergebnisses
- **Projektergebnis** (*output*; geplant oder realisiert): Zahl der gebohrten Brunnen; Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser für X Menschen
- **Projektziel** (angestrebter Nutzen oder Entwicklungsbeitrag; *intended outcome*): Nutzung des sauberen Trinkwassers durch die Zielgruppe für den menschlichen Konsum und dadurch Verbesserung der Gesundheit der Zielgruppe (als Beitrag zum Oberziel Armutsbekämpfung)
- **Relevanz** (*relevance*): Übereinstimmung des Projektziels mit anerkannten Entwicklungsbedürfnissen und -prioritäten (ein Projektziel muss relevant sein; ein wichtiges Relevanzkriterium ist der angestrebte Beitrag zu anerkannten Oberzielen, z.B. Armutsbekämpfung)
- **Projektnutzen** (erzielter Nutzen, *achieved outcome*): tatsächlich erreichte Verbesserung der Gesundheit
- **Projektwirkungen** (*impact*): beabsichtigte/unbeabsichtigte, positive/negative Folgen des Projektes (weitere positive Folgen: z.B. produktive Nutzung der Zeit, die vorher für das Holen sauberen Wassers über größere Entfernungen aufgewendet werden musste; negative Folgen: z.B. Absenkung des Grundwasserspiegels)
- **WIRKSAMKEIT*** (Effektivität, *effectiveness*): Grad der Zielerreichung auf der *outcome*-Ebene: Verbesserung der Gesundheitssituation der Zielgruppe um X % (gemessen z.B. am Rückgang der Krankheitsfälle); im weiteren Sinne auch auf der *impact*-Ebene: Veränderung der Lebensbedingungen der Zielgruppe als Folge des Projektes (hier werden alle, d.h. positive und negative, Folgen berücksichtigt)
- **Effizienz** (*efficiency*): Verhältnis der eingesetzten Ressourcen zum Projektergebnis (Kosten pro Einheit sauberen Trinkwassers) bzw. Projektnutzen (Kosten der Gesundheitsverbesserung der Zielgruppe)
- **Nachhaltigkeit** (*sustainability*): Überleben des Projektes nach Ende des EZ-Beitrages (Projekt stiftet auch noch X Jahre nach Ende des EZ-Beitrages Nutzen)
- **Projekterfolgskriterien**: Signifikanz* (ergibt sich aus Relevanz und Wirksamkeit), Effizienz, Nachhaltigkeit

* Wirksamkeit ist streng genommen ein formales (quantitatives Kriterium), das lediglich den Grad der Projektzielerreichung misst, ohne damit eine Aussage über die Qualität des Projektziels zu machen (auch ein unsinniges Projekt kann sehr wirksam sein). Entwicklungspolitische Wirksamkeit bezieht sich daher immer auf zwei Aspekte: die Relevanz des Projektziels (*ex ante*-Betrachtung) und den Grad der Erreichung des Projektziels. Beides zusammen ergibt die Signifikanz des Projektes (*ex post*-Betrachtung). Der Begriff der Signifikanz ist im Englischen nicht gebräuchlich. *Aid effectiveness* unterstellt immer beides: ein relevantes Ziel und einen hohen Grad der Erreichung dieses Ziels, und entspricht daher dem Begriff der Signifikanz.

4. Was wissen wir über die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik?

Auf diese Frage gibt es nur eine ganz sichere Antwort; darüber hinaus bewegt man sich auf kompliziertem, zum Teil unübersichtlichem und damit unsicherem Terrain. Die sichere Antwort ist, dass unser Wissen über die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik, genauer gesagt der EZ, lückenhaft ist. Immerhin lässt sich aber sagen, dass es zunimmt.

4.1. Warum ist unser Wissen über die Wirksamkeit der EZ lückenhaft?

Hier sind eine Reihe von Gründen zu nennen:

- Die Wirkungen der EZ wurden lange vernachlässigt. Im Vordergrund standen meist die eingesetzten Ressourcen, d.h. die finanziellen, technischen und konzeptionellen Leistungen (*inputs*), die mit ihnen durchgeführten Maßnahmen (Aktivitäten) und deren unmittelbare Ergebnisse (*outputs*), beispielsweise in Form von gebauten Straßen oder ausgebildeten Ärzten. Dahinter stand der Optimismus, dass die eingesetzten Ressourcen und die mit ihnen erzielten Ergebnisse (*outputs*) schon die erwarteten (wenn auch nicht immer präzise bestimmten) Wirkungen entfalten würden. Hinzu kam, dass sich die *inputs* sehr viel leichter quantifizieren und gegenüber der eigenen Öffentlichkeit, im Vergleich der Geber und auch gegenüber den Partnerländern (so weit sie primär an den Ressourcen interessiert sind) darstellen lassen als die Wirkungen.
- Dies ging oft einher mit begrifflicher Unschärfe, die nicht immer klar zwischen

Ergebnis, Nutzen und Wirkungen sowie Relevanz, Signifikanz und Nachhaltigkeit einer EZ-Maßnahme unterschied (siehe **Übersicht 2**). Seit den 1990er Jahren haben die Bemühungen um systematische Wirksamkeitserfassung zugenommen.

- Evaluierungen erfassen die Wirksamkeit nicht immer hinreichend. Ein wichtiger Grund ist die "Zuordnungslücke", d.h. die Schwierigkeit, den erzielten Nutzen und erst recht die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgewirkungen (*impact*) eindeutig den durchgeführten EZ-Maßnahmen im Gegensatz zu anderen Einflussfaktoren zuzuordnen. Neue Ansätze versuchen diese Lücke zu schließen.¹¹
- Es werden längst nicht alle EZ-Maßnahmen evaluiert und auf ihre Wirksamkeit hin untersucht. Die Evaluierungsquote variiert von Geber zu Geber und bei einzelnen Gebern je nach Gegenstand (z.B. Projekte, Programme, Instrumente, Institutionen), Interventionsbereich (Sektoren, Querschnittsbereiche) und EZ-Typ (Finanzielle, Technische oder Personelle Zusammenarbeit, staatlich geförderte EZ privater Träger).
- Die Wirksamkeit lässt sich am ehesten auf der Ebene von Projekten feststellen, weil sie meist relativ klar inhaltlich/sectoral, räumlich und bezüglich der Zielgruppen abgrenzbar sind, obwohl sich auch auf Projektebene die Frage der Zuordnungslücke stellt. Das Bild wird aber um so komplizierter und lückenhafter, je höher die betrachtete Ebene (Sektoren, Regionen oder ein Partnerland insgesamt) und je umfassender der Maßstab der Wirksamkeit ist (z.B. ist Verringerung der Armut ein sehr viel umfassenderer Maßstab als die Senkung der Kindersterblichkeit). Der Grund ist, dass mit wachsender Komplexität der Betrachtungsebene und der Zieldefinition der Einfluss anderer Variablen (andere Akteure, Rahmenbedingungen) zunimmt und der Einfluss der EZ abnimmt. Die Zuordnungsprobleme potenzieren sich. Damit entsteht ein Dilemma. Die Öffentlichkeit mag sich zwar dafür interessieren, wie erfolgreich (wirksam) einzelne Projekte sind, die man sich konkret vorstellen kann, sie hat aber keine Zeit, detaillierte Evaluierungsberichte oder auch nur die Querschnittsauswertungen von Evaluierungen zu lesen. Sie

will vielmehr letztlich wissen, was Entwicklungshilfe insgesamt "bringt". Und genau hier kann Entwicklungspolitik nicht mehr mit einfachen, klaren und zugleich umfassenden Antworten aufwarten.

- Einen scheinbaren Ausweg aus diesem Dilemma bieten internationale Querschnittsanalysen. Sie gehen nicht wie Evaluierungen von der Perspektive durchgeführter EZ-Maßnahmen aus und fragen nach deren Entwicklungsbeitrag, sondern untersuchen auf der Basis einer möglichst großen Zahl von Entwicklungsländern, ob die Entwicklungshilfe (ODA) einzelner, mehrerer oder aller Geber in einem signifikanten (d.h. nicht zufälligen) Zusammenhang mit "Entwicklung" (meist gemessen am Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens oder der Verringerung der Armut) stehen. Dabei wird oft der Einfluss zusätzlicher Variablen getestet.¹² Der Charme der Analysen besteht in ihrem hohen Generalisierungsanspruch (Aussagen nicht nur für ein Projekt oder ein Partnerland, sondern generell). Dem stehen aber drei Nachteile gegenüber. Erstens ist der Bewertungsmaßstab für die Wirksamkeit der ODA meist ebenfalls sehr generell.¹³ Zweitens hängen die Ergebnisse von der Spezifikation des statistischen Erklärungsmodells und den verwendeten Daten ab, weswegen Analysen zum gleichen Sachverhalt häufig zu sich widersprechenden Aussagen gelangen. Drittens sagen die Analysen nichts über Kausalitäten, sondern nur über die Stärke statistischer Zusammenhänge aus. Sie können also die Wirksamkeit von EZ nicht beweisen. Deswegen sind Querschnittsanalysen aber nicht nutzlos. Sie können z.B. vorschnelle Behauptungen über die Wirksamkeit von EZ oder erklärte Grundsätze der Geber (z.B. dass Partnerländer mit guter Regierungsführung bei der EZ bevorzugt werden) empirisch testen. Wenn sich dann keine Belege finden lassen, sollte dies Anlass für genauere Analysen sein.

11 Vgl. z.B. Neubert (2004).

12 Z.B. Entwicklungsstand, außenwirtschaftliche Öffnung, Qualität der Wirtschaftspolitik oder Regierungsführung, aber auch etwa besondere politische oder wirtschaftliche Interessen der Geber.

13 Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens sagt nichts über die Verteilung aus. Verringerung der Armut gibt noch keine Auskunft über Dimensionen von Armut (z.B. Einkommensarmut, Gesundheitssituation).

4.2. Was wissen wir nun über die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik?

Unterscheidet man der Einfachheit halber drei Ebenen, nämlich die Ebenen von Projekten, Ländern und internationalen Querschnittsvergleichen, lässt sich Folgendes sagen:

- Evaluierungen zeigen, dass es zahlreiche wirksame Projekte gibt, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppen beitragen. Es gibt aber auch Projekte, die nicht oder kaum wirksam sind oder sogar negative Auswirkungen (*impact*) haben. Die Ursachen können bei den Gebern, den Partnern und/oder den internen oder externen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen liegen. Manche, aber längst nicht alle Geberorganisationen machen Angaben zur Erfolgsquote der von ihnen geförderten Projekte. So nannte z.B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die für die Durchführung der deutschen finanziellen Zusammenarbeit zuständig ist und bis vor kurzem sämtliche von ihr finanzierten Projekte drei bis fünf Jahre nach Ende der Investitionsphase evaluiert hatte, in ihrem 9. Evaluierungsbericht eine Erfolgsquote von 71 % (KfW 2006).
- Länderprogrammevaluierungen versuchen, die Wirksamkeit aller EZ-Maßnahmen eines Gebers oder der Gebergemeinschaft insgesamt auf die Entwicklung eines Partnerlandes zu erfassen. Sie sind methodisch sehr viel aufwändiger als Projektevaluierungen und wurden daher von vielen Gebern bislang noch nicht durchgeführt.¹⁴ Eine Ausnahme ist die Weltbank, die ihre Länderprogramme (*country assistance strategies*) seit Jahren evaluiert. Eine zusammenfassende Auswertung der von Mitte der 1990er bis Anfang der 2000er Jahre durchgeführten Länderprogramme der Weltbank zeigt, dass 35 von 55 Länderprogrammen wirksam waren (Picciotto 2006, 15).
- Es gibt seit vielen Jahren internationale Querschnittsanalysen zur Wirksamkeit der Hilfe. Die Ergebnisse sind sehr unterschiedlich, zum

¹⁴ Evaluierungen von EZ-Maßnahmen und insbesondere von ganzen EZ-Länderprogrammen sollten eigentlich zuallererst im Interesse der geförderten Partnerländer liegen und daher auch von ihnen durchgeführt werden. Tatsächlich ist Evaluierung bisher aber weitgehend eine Domäne der Geber, weil Partnerländer häufig nicht die Kapazität für (und mitunter auch nicht das Interesse an) eigene(n) Evaluierungen haben.

Teil widersprüchlich und haben viele kontroverse Diskussionen (oft über methodische Fragen) ausgelöst. Ein statistischer Zusammenhang zwischen EZ und Entwicklungsfortschritten (meist gemessen am Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens oder an der Verringerung der Armut) wurde von zahlreichen Analysen verneint, von anderen generell oder nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. in besonders armen Ländern mit guter Regierungsführung)¹⁵ oder bei bestimmten Formen der Hilfe (z.B. Wiederaufbauhilfe nach Konfliktsituationen) bejaht. Es scheint nur ganz wenige einigermaßen unumstrittene (statistisch robuste) Ergebnisse zu geben: (i) EZ hat abnehmende Grenznutzen, d.h. mit steigenden ODA-Zuflüssen nimmt die Wirksamkeit der EZ irgendwann nur noch unterproportional zu (eventuell sogar ab). (ii) Die Qualität von Institutionen (nicht unbedingt von Politiken) in den Partnerländern scheint bedeutsam (Faust/Leiderer 2008, 132–136).

4.3. Das Mikro-Makro-Paradoxon

An dieser Stelle ist auf ein scheinbares Paradoxon hinzuweisen, das häufig zu Irritationen und zuweilen auch zur Forderung nach Einstellung der EZ oder Beschränkung auf reine Nothilfe in Katastrophenfällen führt. Entwicklungspolitiker und -praktiker weisen, oft gestützt auf Evaluierungen, darauf hin, dass viele Projekte und Programme der EZ wirksam sind, sehen sich aber dann entweder mit der Aussage internationaler Querschnittsanalysen, dass sich die Wirksamkeit der EZ statistisch nicht belegen lässt, oder mit der Tatsache konfrontiert, dass die Gesamtentwicklung mancher Partnerländer (z.B. gemessen an der Armutssituation) trotz erfolgreicher EZ-Maßnahmen unbefriedigend verläuft. Dieses Mikro-Makro-Paradoxon hat vielfältige Gründe.

- Der einfachste ist der, dass EZ, selbst wenn sie für sich betrachtet wirksam ist, in zahlreichen Ländern nur ein geringes Gewicht und damit *ceteris paribus* auch nur vergleichsweise geringe Einflussmöglichkeiten hat. Dieses Argument überzeugt allerdings nur zum Teil, denn in einer Reihe von Ländern, insbesondere in Subsahara-Afrika, erreicht die ODA Größen-

¹⁵ World Bank (1998). Aber auch dieser Befund wurde durch neuere Studien in Zweifel gezogen. Einen Überblick über fünfzig Jahre internationaler Querschnittsanalysen geben McGillivray / Feeny / Hermes / Lensink (2006).

ordnungen von 50 % und mehr des Staatshaushaltes. Die weiteren Gründe, die eine Rolle spielen können, lassen sich **Übersicht 1** entnehmen und liegen, wenn man von exogenen Faktoren (wie Naturkatastrophen oder außenwirtschaftlichen Schocks) absieht, bei den Partnern und bei den Gebern.

- Auf Partnerseite sind zu nennen: schlechte Regierungsführung und Wirtschaftspolitik, unzureichende Eigenverantwortung und/oder institutionelle Kapazität zur erfolgreichen Durchführung der von den Gebern unterstützten Projekte und Programme, aber auch die Fungibilitätsproblematik. Auch hier haben die Geber eine Mitverantwortung zumindest insofern, als von ihnen eine sorgfältige Analyse der Bedingungen auf Partnerseite und eine darauf abgestimmte Konzeption ihrer EZ erwartet werden müssen.
- Ursachen des Hilfe-Paradoxons liegen aber auch bei den Gebern. Das gilt einmal für die EZ selbst, z.B. wenn sich die Geber zu wenig untereinander und mit den Partnern abstimmen, wenn sie Eigenanstrengungen der Partner schwächen statt fördern oder Konflikte verstärken, wenn hohe ODA-Zuflüsse zu ökonomischen und/oder politischen Fehlanreizen und Verzerrungen führen. In solchen Fällen können einzelne Projekte für sich genommen erfolgreich, die systemischen Wirkungen der EZ aber problematisch sein. Zum anderen können andere Politiken der Geberländer die Wirksamkeit der EZ konterkarieren (Beispiel: Förderung der Exportfähigkeit von Partnerländern durch EZ bei gleichzeitigen Marktzugangsbeschränkungen in den Geberländern). Dann liegt Politikinkohärenz auf Seiten der Geber vor (Ashoff 2005).

5. Hintergrund und Inhalt der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

Als Antwort auf nachlassende EZ-Anstrengungen in der 1990er Jahren ("Hilfemüdigkeit") bei gleichzeitig wachsendem Bewusstsein für das Gefährdungspotenzial der erheblichen inter- und intranationalen Entwicklungsunterschiede hat die internationale Gemeinschaft seit Beginn der gegenwärtigen Dekade eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle im Bemühen um globale Zukunftssicherung zuweisen und gleichzeitig ihre Wirksamkeit deut-

lich verbessern sollen. Sie bilden zusammen die internationale *Aid Effectiveness Agenda*.

Die Wirksamkeit einer Politik hat mindestens fünf wesentliche Voraussetzungen: (i) Ziele als inhaltlicher Maßstab, (ii) Ressourcen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, (iii) ein institutionelles System, das die Wirksamkeit fördert, (iv) Grundsätze und Verfahren, die den wirkungsvollen Ressourceneinsatz gewährleisten, (v) Unterstützung oder zumindest keine Beeinträchtigung durch andere Politiken (Politikkohärenz). Zu jeder dieser Voraussetzungen mit Ausnahme von (iii) haben die internationale Gemeinschaft bzw. die Geberländer oder einzelne Gebergruppen (EU) in den letzten Jahren Konsense oder Selbstverpflichtungen formuliert (siehe **Übersicht 3**), deren Verwirklichung Geber- und Partnerländer vor erhebliche Herausforderungen stellt.

Übersicht 3: Verpflichtungen im Rahmen der internationalen *Aid Effectiveness Agenda*

1. **Ziele:** Millenniumserklärung der UN (2000); Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) der UN (2001; Zeithorizont 2015; MDG 1: Halbierung der weltweiten Armut bis 2015)
2. **Ressourcen:** Erhöhung der öffentlichen EZ-Mittel der entwickelten Länder auf 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) (UN-Konsens von Monterrey 2002); 2008 hatten die ODA-Leistungen der im DAC vertretenen Geber ein Niveau von 0,30 % des BNE (Schweiz: 0,41 %). Die EU-Staaten haben sich zur Erreichung des 0,7 %-Ziels bis 2015 verpflichtet und 0,51 % als Zwischenziel für 2010 vereinbart.
3. **Grundsätze und Verfahren:** Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ (2005; inzwischen angenommen von ca. 30 bilateralen Gebern und 25 multilateralen Organisationen, über 90 Entwicklungsländern sowie einer Reihe internationaler Nichtregierungsorganisationen); bekräftigt und weiterentwickelt in der *Accra Agenda for Action* (2008).
4. **Politikkohärenz:** Entwicklungspolitische Kohärenzanspruch, d.h. Forderung nach mehr Entwicklungsorientierung anderer Politiken (anerkannt auf UN-, OECD-, EU- und nationaler Ebene)

Eine wesentliche Lücke der Agenda besteht im weitgehenden Fehlen der institutionellen Dimension. Es gibt mit einer Ausnahme keine Vereinbarungen, die das institutionelle Problem des internationalen EZ-Systems, nämlich die große Zahl der

Geber direkt durch Verringerung der Zahl der Akteure angeht. Es gibt derzeit ca. 40 bi- und 30 multilaterale Geber mit zahlreichen Einzelorganisationen und oft eigenen Prioritäten, Zielen und Verfahren. Folgen sind Effizienz- und Effektivitätsverluste. Die noch viel größere Zahl von Nichtregierungsorganisationen ist dabei gar nicht berücksichtigt. Die Paris-Erklärung will dieses Problem indirekt (durch Harmonisierung) lösen, was bei anhaltend großer und noch wachsender Geberzahl schwierig ist. Die erwähnte Ausnahme ist der 2007 von der EU beschlossene Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung in der EZ, der die Zahl der in einzelnen Ländern und Sektoren tätigen EU-Geber durch Arbeitsteilung reduzieren will.

6. Was wurde in der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ vereinbart?

Die Paris-Erklärung definiert fünf Prinzipien wirksamer EZ (**Übersicht 4**), konkretisiert diese in Form von 56 Verpflichtungen, von denen 12 mit messbaren Indikatoren und Zielvorgaben für 2010 versehen sind. Die Prinzipien als solche sind keineswegs neu. So entsprechen z.B. *ownership* und *alignment* dem alten Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“. Zusammengenommen und konsequent umgesetzt bedeuten sie jedoch eine stille Revolution in der EZ, weil Partner und Geber und alle beteiligten Organisationen ihre Arbeitsweise anpassen müssen. Dabei stehen nicht nur lieb gewonnene Gewohnheiten, sondern auch institutionelle Eigeninteressen auf dem Prüfstand.

Die OECD verfolgt periodisch die Fortschritte bei der Erreichung der Zielmarken bis 2010. Im ersten *Monitoring Survey* (OECD 2007) hat sie auf der Basis von 34 Partnerländern erfasst, wo die Beteiligten 2005 standen (Ausgangsdaten). Im zweiten *Monitoring Survey* (OECD 2008) hat sie auf der Basis der 34 Partnerländer des ersten Berichts die Fortschritte bis 2007 gemessen und gleichzeitig die Länderbasis auf 54 Partnerländer erweitert.

Übersicht 4: Die Prinzipien der Paris-Erklärung*

1. **Ownership:** Die Partnerländer üben die effektive Führungsrolle in Bezug auf ihre Entwicklungspolitik und ihre Strategien aus und koordinieren die Entwicklungsmaßnahmen (Indikator 1).
2. **Alignment:** Die Geber richten ihre gesamte Unterstützung an den nationalen Entwicklungsstrategien, Institutionen und Verfahren der Partner aus (Indikatoren 2 – 8).
3. **Harmonisation:** Die Maßnahmen der Geber werden zunehmend harmonisiert, transparenter gestaltet und auf gemeinsame Wirksamkeit ausgerichtet (Indikatoren 9 – 10)
4. **Managing for Results:** Das gesamte EZ-Management (Planung, Budgetierung, Umsetzung, Monitoring, Evaluierung) ist an den angestrebten Entwicklungsergebnissen auszurichten (Indikator 11).
5. **Mutual Accountability:** Geber und Partner sind gemeinsam für die Entwicklungsergebnisse der EZ verantwortlich (Indikator 12).

* In Klammern die zugehörigen Indikatoren, die im folgenden Text sowie in Übersicht 5 erläutert werden.

7. Wo steht die Schweiz bei der Umsetzung der Paris-Erklärung?

Bevor hierauf eingegangen wird, ist zunächst ein kurzer Blick auf die Partnerländer notwendig, da die Paris-Erklärung Verpflichtungen für Geber und Partner beinhaltet und die Geber bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen teilweise von den Partnerländern abhängen (insbesondere beim *alignment*).

7.1. Wo stehen die Partnerländer

Vier Indikatoren der Paris-Erklärung (1, 2, 11 und 12) betreffen in erster Linie die Verantwortung der Partner. Hier bestehen noch erhebliche Rückstände gegenüber den Zielen für 2010 (OECD 2008).

- Indikator 1: 2010 sollen in 75 % der Partnerländer umsetzbare Entwicklungsstrategien vorliegen. 2007 waren es 24 %. Eine wesentliche Schwäche ist die mangelnde Verknüpfung der Strategien mit den Staatshaushalten.
- Indikator 2: Bis 2010 sollen 50 % der Partnerländer Fortschritte bei der Qualität der öffentlichen Finanzsysteme aufweisen. Bis 2007 traf dies für 36 % zu.

- Indikator 11: 2010 sollen 35 % der Partnerländer Entwicklungsmonitoringsysteme haben (2007: 7,5 %).
- Indikator 12: 2010 sollen alle Partnerländer über Systeme zur Überprüfung der Geber-Partner-Verpflichtungen verfügen. 2007 waren es 22 %.

7.2. Wo steht die Schweiz?

Übersicht 5 wertet die beiden *Monitoring Surveys* der OECD für die Schweiz aus. Die wesentlichen Ergebnisse sind folgende:

- Die Ausgangsdaten zeigen, dass die Schweiz 2005 bei allen Indikatoren zum Teil deutlich von den Zielmarken für 2010 entfernt war (Spalten c und g), wie übrigens die allermeisten Geber.
- Im Zeitraum 2005-2007 (Spalten c und d) hat die Schweiz bei vier Indikatoren (3, 4, 9, 10b) Fortschritte erzielt, die bei Betrachtung des erweiterten Ländersamples 2007 (Spalten d und e) etwas geringer ausfallen. Auf der anderen Seite hat es im gleichen Zeitraum aber sogar Rückschritte bei sechs Indikatoren (5a, 5b, 6, 7, 8, 10a) gegeben (Spalten c und d), die auf der Basis des erweiterten Ländersamples 2007 noch stärker sind (Spalten d und e).
- Bei drei Indikatoren (5b, 10a, 10b) lag die Schweiz 2007 über dem Geberdurchschnitt, bei allen anderen Indikatoren dagegen unter dem Durchschnitt (Spalten e und f).
- Bei einem Indikator (10b) hatte die Schweiz bereits 2007 die Zielmarke für 2010 überschritten, bei allen anderen Indikatoren sind die Zielmarken noch nicht erreicht (Spalten e und g). Eine besonders große Diskrepanz besteht bei den Indikatoren 5a, 6, 7, 9 und 10a.

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz zwar bei einigen Indikatoren Fortschritte erzielt hat, aber noch deutliche Anstrengungen zur Umsetzung der Paris-Erklärung im Sinne der für 2010 gesetzten Ziele unternehmen muss. Dies gilt um so mehr, als es zwischenzeitlich teilweise sogar Rückschritte gegeben hat.

7.3. Fazit

Mit der Paris-Erklärung haben die westlichen Geber und der größte Teil der Partnerländer auf der Basis anerkannter Prinzipien erstmalig Verfahren zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ mit überprüfbareren Indikatoren und einem Zeitrahmen vereinbart. Dieser Versuch ist ernst zu nehmen. Er bedeutet für alle Beteiligten, d.h. auch für die schweizerische EZ, eine Herausforderung und erfordert Systemreformen der EZ. Dabei sind abschließend zwei Aspekte zu bedenken:

- Es ist wichtig, die Paris-Erklärung im Kontext der internationalen *Aid Effectiveness Agenda* zu sehen. Sie erschöpft sich nicht in technokratischer Effizienzsteigerung und sollte bei der Umsetzung auch nicht darauf reduziert werden. Ihre Relevanz bezieht die Paris-Erklärung aus der Verknüpfung mit den Millenniumszielen. Ihr Erfolg bemisst sich letztlich nicht darin, inwieweit ihre eigenen Zielmarken erreicht werden (sie ist kein Selbstzweck), sondern inwieweit sie im Verein mit den anderen Elementen der *Aid Effectiveness Agenda* zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele beiträgt.
- Führt man sich die in Übersicht 1 genannten möglichen Gründe für mangelnde Wirksamkeit der Entwicklungspolitik vor Augen, dann wird deutlich, dass die Paris-Erklärung keine umfassende Antwort sein kann und an Grenzen stößt, wenn z.B. andere Politiken der Geberländer oder exogene Schocks (Abschnitte II und V in Übersicht 1) entwicklungspolitische Bemühungen erschweren oder zunichte machen. Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik hängt letztlich von allen in Übersicht 1 genannten Faktoren ab.

Übersicht 5: Wo steht die Schweiz (CH) bei der Erreichung der Ziele der Paris-Erklärung?						
Indikator	Definition	Basis: 22 Partnerländer (PL)*		Basis: 28 Partnerländer (PL)*		Zielmarke 2010***
		CH: 2005	CH: 2007	CH: 2007	Alle Geber: 2007	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
3	% der EZ, die im Staatshaushalt der PL erfasst ist (Anerkennung der Verantwortung und Prioritäten der PL)	52	76	67	82	85
4	% der Technischen Zusammenarbeit (TZ), die im Rahmen koordinierter Programmansätze im Einklang mit den Strategien der PL stattfindet (Stärkung der Fähigkeiten der PL)	20	50	41	59	50
5a	% der EZ, die öffentliche Finanzverwaltungssysteme der PL nutzt (Stärkung der Verantwortung und Strukturen der PL)	47	43	39	47	82/65 (CH)**
5b	% der EZ, die öffentliche Beschaffungssysteme der PL nutzt (Stärkung der Verantwortung und Strukturen der PL)	52	51	45	44	84/68 (CH)**
6	Anzahl paralleler Projektbüros der Geber absolut und (in Klammern) im Durchschnitt der betrachteten PL (Parallelstrukturen schwächen tendenziell die Strukturen der PL)	56 (2,5)	59 (2,7)	87 (3,1)	–	19 (0,8) (CH)
7	% der EZ, die gemäß vereinbarter Zeitplanung in jährlichem oder mehrjährigem Rahmen ausgezahlt wird (bessere Planbarkeit der EZ für die PL)	58	52	44	63	79 (CH)
8	% der bilateralen EZ (ohne TZ), die nicht an Lieferungen aus CH gebunden ist (Lieferaufbindung senkt tendenziell die Kosten)	96	90	77	90	> 96
9	% der EZ, die in programm-basierten Ansätzen mit mehreren Gebern erfolgt (Vermeidung zersplitterter Einzelmaßnahmen)	27	38	34	44	66
10a	% der Missionen in PL, die gemeinsam mit anderen Gebern durchgeführt werden (Reduktion der Kosten für Geber und PL)	34	23	21	19	40
10b	% der Länderanalysen, die gemeinsam mit anderen Gebern durchgeführt werden (Reduktion der Kosten für Geber und PL)	60	72	70	41	66
<p>* Alle %-Angaben (auch für die Indikatoren 3 und 7) beziehen sich auf das Volumen der schweizerischen EZ mit den betrachteten 22 bzw. 28 PL, sind also gewichtete Durchschnitte.</p> <p>** Die Nutzung öffentlicher Systeme der PL hängt nicht nur von der Bereitschaft der Geber, sondern auch von der Qualität der PL-Systeme ab. Die erste Zahl gibt die Zielmarke für CH an, wenn die Differenz des Ausgangswertes von 2005 zu 100 % um 2/3 (sehr gute öffentliche Systeme der PL) reduziert wird; die zweite Zahl entspricht einer Reduktion um 1/3 (passable Systeme der PL).</p> <p>*** Die genannten Zielmarken gelten entweder für alle Geber (einschließlich CH) oder in Abhängigkeit vom individuellen Ausgangswert von CH 2005 nur für CH (in Klammern mit CH gekennzeichnet).</p>						
Quellen: OECD (2007, Tabelle C.26); OECD (2008, Tabellen B.3 – B.10)						

Literatur

- Ashoff, Guido (2005): Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. *DIE Studies*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Bauer, Peter Thomas (1972): *Dissent on Development*. Cambridge/Mass.: Harvard University Press
- Cassen, Robert et al. (1986): *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. New York: Oxford University Press (deutsch: *Entwicklungszusammenarbeit. Fakten, Erfahrungen, Lehren*. Bern, Stuttgart: Haupt 1990)
- DAC (*Development Assistance Committee*) (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Paris: OECD
- Easterly, William (2006): *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so much Ill and so Little Good*. New York: Penguin (deutsch: *Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelles Management im Kampf gegen die Armut*, Frankfurt/M.: Campus Verlag)
- Erler, Brigitte (1985): *Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*. Freiburg: Dreisam Verlag
- Faust, Jörg / Stefan Leiderer (2008): Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit. *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 49, 1 (129–152)
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2006): *Entwicklung finanzieren – Wirkung messen. Neunter Evaluierungsbericht über die Projekte und Programme in Entwicklungsländern*. Frankfurt a.M.
- McGillivray, Mark / Oliver Morrissey (2005): Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern? *Journal of International Development*, 12 (3), 413–428
- McGillivray, Mark / Simon Feeny / Niels Hermes / Robert Lensink (2006): Fifty Years of Controversy over Development: It Works; It Doesn't; It Can, But That Depends. *Journal of International Development*, 18, 7 (1031–1050)
- Moyo, Dambisa (2009): *Dead Aid. Why Aid is not Working and How There is Another Way for Africa*. London: Allen Lane
- Myrdal, Gunnar (1981): Relief instead of Development Aid. *Intereconomics*, 16, 2 (86–89)
- Neubert, Susanne (2004): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar. *Analysen und Stellungnahmen*, 4/2004, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- OECD (2007): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Vol. 1: Overview of the Results*. Paris
- (2008): *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What It Will Take, Vol. 1: Overview*. Paris
- Pearson-Bericht* (1969): Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung. Wien, München, Zürich: Molden (englische Originalausgabe: *Partners in Development. Report of the Commission on International Development chaired by Lester B. Pearson*. New York, Washington, London: Praeger)
- Picciotto, Robert (2006): Development Effectiveness at the Country Level. *Discussion Paper*, 8/2008, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Wolf, Jürgen H. (2005): *Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe?*. Berlin, Hamburg, Münster: LIT Verlag
- World Bank (1998): *Assessing Aid. What Works, What doesn't, and Why. World Bank Policy Research Report*, Washington

Country Ownership and Aid Effectiveness: why we all talk about it and mean different things

PHILIPPE BESSON¹

1. A short story for a start

A room in a Ministry, somewhere in Western francophone Africa: the Secretary, Rural Development Strategy has invited development partners for the launching of this new national strategy. Beside the Secretary sits her “assistant technique”, a young French professional, sent and paid by France. During all the presentation, the Secretary will read from a text prepared by the assistant, it is he who will see to it that the power point presentation runs properly, he will take the minutes of the meeting and send them out to participants.

Is there anything wrong about this? The meeting runs smoothly and the slides have been well prepared, agencies will have a product to send back to their Head Office. We are witnessing the aid system at work, and it is running smoothly; nobody around the table complains, everybody seems to be satisfied, especially the Secretary.

But: is what is happening conducive to aid effectiveness, to the effectiveness of the development process we all want to push forward?

Let's look at who is around the table, who isn't; let's try and guess what their interest may be.

1.1. Amongst those who are there:

The Secretary: needs a document, to please her minister and to satisfy donors; she thinks the printed document looks good. She has now something that she can distribute, refer to in her speeches. The strategy demonstrates the government's commitment to rural development and its leadership in the development process of the country.

The “assistant technique”: wants to do a good job and support the Secretary; he believes in this strategy, thinks it could make a difference. Because he is well trained and dynamic, he ended up largely managing the whole process on his own until release. He soon will go back to France or take up a new assignment.

The donors: need sort of a plan with the right contents and wording to release funds. The formal condition of government leadership is now fulfilled. This strategy constitutes a progress and opens up avenues for increased support. It will constitute a reference and basis for a forthcoming policy dialogue.

Does anybody really anticipate that the strategy may actually be fully implemented? Probably not; not even the “assistant technique” is likely to show such optimism.

1.2. Who has been absent at all stages of the process?

Parliamentarians were not requested to take a stand. Many don't know what the Rural Development Strategy is about. They are however concerned about what kind of monies could be released in favour of their clientele.

Municipalities were not involved; this is strictly Central Government business, even if it is about rural development.

CSOs - some of them - have seen a draft, but none possesses the capacity and the resources to come forward with an informed critic and documented alternative options.

The overwhelming majority of the citizens of the country will have no clue – even two years after the launching of the strategy – of what it is about, although 90% of them live in rural areas.

1.3. What does all this tell us about country ownership?

Both Government and donors will declare themselves largely satisfied that the strategy is owned by the country and provides for an adequate frame. The document will be referred to systematically and programmes will be officially designed according to set priorities.

¹ Philippe Besson, Senior Advisor, Swiss Agency for Development and Cooperation.

Other stakeholders will ignore it. Will the strategy and the way it is implemented change people's lives, make it better: not noticeably?! Food (in)security will remain an issue and a threat; average agricultural productivity will continue to decline, the population growth still will be one of the highest in the world.

This is not to say that those involved are dishonest or cynical; it just shows how aid is often trapped in loops of ineffectiveness: we can not address the real causes: demography, governance, land tenure, terms of trade, ..., therefore we plan technical, "feasible" steps that may help people survive but neither induce sustainable development, nor do they actually reduce poverty.

Country ownership is inherently political; it has to do with how a country deals with power relations, how it defines and experiences decision making processes, how it arbitrates between the various interests of stakeholders and citizens, how it generates – or not – a basic consensus on how public affairs must be run and in what direction.

External actors involved in the aid industry coming into a country system – like donor agencies, international NGOs, multilateral organisations – influence the power equation through their sheer presence. The way they behave, what they support and invest in will influence national processes towards reaching declared development goals, like typically the MDGs.

In a way, one can argue that aid always is effective: it does always bear effects, but not necessarily and always the intended ones. Aid can also do harm and often it is not sufficiently effective in meeting the development goals we all have subscribed to.

This is where the Paris Declaration comes in to propose a shift in terms of paradigm and behaviour, for all stakeholders.

2. The origins of a concept

In May, 1996, the OECD Development Assistance Committee published "Shaping the 21st Century". This is a useful document because it captures the spirit of the time and establishes basic principles that have inspired consecutive work on the MDGs, financing for development and aid effectiveness.

In the introduction, one learning from 50 years of aid is spelt out: "development assistance will only work where there is a shared commitment of all partners". Where commitment is only partial, like in a context of civil conflict or bad governance, assistance is likely to fail.

The document proceeds to define three principal motivations for official development assistance:

- A humanitarian one, a compassionate response to extreme poverty and human suffering;
- Enlightened self-interest, increased human security benefits all. Everyone is made less secure by the poverty and misery that exist in the world;
- The solidarity of all people with one another. Development cooperation is one way that people from all nations can work together to address common problems. Global issues respect no borders and must be addressed globally.

The historical argument based on ethics in favour of aid remains, but from now on it will be combined with the notion of self interest: ODA is in the interest of all; ODA is an investment that ought to profit all. For this it must be made more focused (the MDGs will be the one major response to this call) and more effective.

A little further in the document, the point is made that ODA must contribute to sustainable development, and sustainable development must be locally owned.

"To give substance to our belief in *local ownership and partnership* we must use channels and methods of co-operation that do not undermine those values. Acceptance of the partnership model, with greater clarity in the roles of the partners, is one of the most positive changes we are proposing in the framework for development co-operation."

Local, country ownership had thus become one fundamental principle underlying aid effectiveness. But so far, this was an initiative taken by the donors. The following years were to witness the emergence of recipient countries as co-actors of the aid effectiveness agenda.

3. The Rome Declaration on Harmonisation (High Level Forum-1, 2003)

In September 2000, building upon a decade of major United Nations conferences and summits, world leaders came together at United Nations Headquarters in New York to adopt the United Nations Millennium Declaration, committing their nations to a new global partnership to reduce extreme poverty and setting out a series of time-bound targets - with a deadline of 2015 - that have become known as the Millennium Development Goals.

The Rome Declaration makes explicit reference to the MDGs and the Conference on Financing for Development, which took place in March, 2002. Adopted on the 25th of February, 2003, the Declaration is a common produce and commitment expressed by multilateral and bilateral development institutions, as well as of a number of partner countries. The Rome Declaration focuses on harmonisation but spells out a development effectiveness agenda. The purpose is "to harmonise the operational policies, procedures and practices of our institutions with those of partner country systems to improve the effectiveness of development assistance and thereby contribute in meeting the MDGs".

The Rome Declaration spells out the need for "Partner countries assuming a stronger leadership role in the coordination of development assistance, and to assisting in building their capacity to do so (...). The key element that will guide this work is a country-based approach that emphasises country ownership and government leadership, includes capacity building, recognises diverse aid modalities (...) and engages civil society including the private sector."

The accent was set on governments and poverty reduction strategies of the type promoted by the World Bank. Country Ownership appears as a concept but is implicitly limited to governments. Civil Society is recognised, but in fact not as a development actor in its own right.

4. The Paris Declaration on aid effectiveness (High Level Forum-2, 2005)

The Paris Declaration basically prolonged the Rome Declaration and widened the agenda, which was from then on to be aid effectiveness, based on five principles: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability. In Paris, signatories introduced two crucial elements: mutual accountability was to prevail at all levels and between all stakeholders. Citizens and Parliaments are mentioned as two actors entitled to claim accountability from governments. Moreover, the implementation of the Paris Declaration was to be monitored through periodical surveys, until completion of the set targets by 2010. This new emphasis on concrete implementation, track recording and peer pressure was intended to accelerate progress and introduce more consistency into the aid system.

As regards ownership, the first principle of the Paris Declaration, the motto was: "Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions".

Partner countries committed to exercise leadership, "translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets", which was to become the - with hindsight problematic - indicator 1, and "take the lead in coordinating aid".

Donor countries committed to "respect partner country leadership and help strengthen their capacity to exercise it", and to align - with a list of reservations and preconditions attached - on countries' strategies and national systems.

Partner countries were more present and vocal in Paris than in Rome. Some CSOs attended as - mainly silent - invitees, but felt themselves largely excluded from the debate and the process.

5. Finally: the AAA: the Accra Agenda for Action (High Level Forum-3, 2008)

Monitoring the Paris Declaration implied a mid-term review. This was the main topic on the agenda of the Accra meeting, in September, 2008.

But it soon became clear that this review would take place in a rapidly changing environment. The

rise of food and oil prices and the first signs of a crisis of the world finance system at the beginning of 2008 showed – if necessary – even more clearly the extent of today's interdependence in the context of globalisation.

The global aid system was once again under pressure to prove its effectiveness and relevance, in competition with other demands and priorities on public finance. New actors were emerging rapidly and strongly; the issue of the new aid architecture, its rules and standards was becoming more pressing.

Donors had performed rather poorly on meeting their commitments, and this was documented by surveys and evaluations; critic from the side of recipient countries was becoming more vocal.

Civil Society Organisations – supported by some sympathetic donors, especially Canada – had engaged the donors and the recipient countries in an increasingly lively, sometimes controversial debate on the realities of aid.

In other words, the push and pull factors and potential lying in the Paris Declaration were becoming apparent. The Accra Conference, which could have been almost a routine gathering, became sort of a milestone, perhaps a turning point with respect to the aid effectiveness agenda.

What was different this time?

- There was a track record of performance, which couldn't really be questioned, and the record was mixed to bad, especially as far as donors were concerned.
- CSOs were present and vocal; they had gained their seat at the Conference, even though they were and are not officially party to the AAA.
- Several recipient governments seized the opportunity during the preparation process to confront donors with their weak performance at achieving the set objectives. The power equation had started to change.
- Peer pressure gave signs of starting to bear effects. The EU managed in Accra to introduce more explicit language and deadlines into the AAA. The political will for more aid effectiveness had apparently increased.

5.1. What was new in the AAA, with respect to country ownership?

This is what the AAA has to say:

"We will broaden country-level policy dialogue on development

We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:

- a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).*
- b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors - parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector -to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.*
- c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.*

Developing countries will strengthen their capacity to lead and manage development

Without robust capacity—strong institutions, systems, and local expertise—developing countries cannot fully own and manage their development processes. We agreed in the Paris Declaration that capacity development is the responsibility of developing countries, with donors playing a supportive role, and that technical co-operation is one means among others to develop capacity."

The Rome and the Paris Declaration had set a clear focus on Government. The AAA carries on implicitly defining the latter as the one major actor; however it also spells out the need for an integration of all stakeholders into the formulation process of the development agenda. From Accra onwards, country ownership is to be inclusive.

Perhaps even more importantly, it is made explicit that capacity development – the flipside of the ownership coin – is to address all stakeholders, not only government. The citizen, participatory

dialogue and policy design are now integral part of the aid effectiveness agenda.

6. Where does this lead us; which are the likely concrete implications for the aid system during the coming months and until the HLF-4?

The AAA, as the Rome and Paris Declaration, are just that: Declarations and an Agenda; they don't have any compulsory status; there is no enforcement mechanism. Implementation is left to the each of the signatories' political will, and to peer pressure. Both seem to be rising, as is the capacity by CSOs to challenge parties on their progress or lack of it.

In our sense, the question of *what* constitutes country ownership has found an adequate answer. Having started with a strong government bias and a focus on PRS type of planning documents as the primary sources of country ownership, a consensus was affirmed in Accra on a systemic – multi-stakeholder and inclusive – understanding of what is necessarily the core of country ownership as a principle and component of aid effectiveness. It is recognised now that Government can't – and in fact shouldn't – “do it on its own”. This is an important shift in paradigm that puts citizenship – the rights and duties it implies – at the core of the concept of country ownership.

CSOs themselves have launched an “open forum” that should lead them through an analysis of their own understanding of their effectiveness and the principles that govern it.

The challenge now lies in the “*how*” to foster genuine inclusive broad based country ownership. Much will depend on the capacity of stakeholders to use the AAA and the aid effectiveness as a lever and springboard towards forwarding that agenda. Donors will have to be true to their word on promoting endogenous capacity development of all legitimate stakeholders. We need test cases; we must identify the most promising avenues, the existing practices.

Obviously, country ownership has a lot to do with attitudes of behaviours common in a given society, its political culture; it can not change overnight. Institutional development calls for patience and resilience; the process must be given space and time.

7. Which roles for Switzerland?

Switzerland was comfortable in its role of Accra Round Table 1 Co-chair on Country ownership. Based on its considerable field experience as to participatory multi-stakeholder approaches, it could convincingly introduce and support a democratic ownership agenda.

Historically and until today, Switzerland has established and maintained close working relationships with Swiss NGOs and generally CSOs. Moreover, Switzerland has gathered relevant experience in its work with local government and local actors. It is therefore well placed to further the “inclusiveness” agenda and identify good practices, launch test cases, experiment.

The process until the HLF-4 offers a unique opportunity for Switzerland to inoculate into the aid system elements of democratic inclusive ownership, as the aid effectiveness agenda opens up a new, broader scope for policy dialogue and wider alliances, starting with like minded donors and CSOs.

SDC plans to define an operative action plan in this respect.

8. By way of conclusion

Ownership is a concept everyone can relate to. We encounter it in our daily life; it is important to all of us. But its nature is complex: it addresses vested interests, power relations, culture, attitudes and behaviour. Ownership in the context of aid and development effectiveness directly relates to equity and voice.

The ingredients must be right, and there is no hard and fast recipe valid for all situations, for all countries. However, there are some elementary principles that always apply. As Jan Cedergren – Chair of the OECD Working Party on aid Effectiveness – has emphasised ever and ever again: country ownership goes along with mutual accountability, which can develop only in a spirit of transparency. Capacity in this regard - the capacity of all stakeholders - is key: rights and access to information are useless if people do not know how to exercise and master them. This is a challenge indeed for the whole of the aid system to address, but there is abundant evidence that taking it up generates better aid.

Documents that are referred to in this article:

OECD/DAC; Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation, May, 1996

Rome Declaration on Harmonization, February, 2003

Paris Declaration on aid Effectiveness, March, 2005

Accra Agenda for Action, September, 2008

Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit im multilateralen System

MARKUS GLATZ¹

1. Kontext

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Anfang der 90er Jahre rückte die Internationale Zusammenarbeit (IZ) wieder stärker in den Fokus der Weltöffentlichkeit, da sowohl viele aufstrebende als auch arme Entwicklungsländer durch die Aufnahme von Entwicklungskrediten, aber auch durch wiederkehrende Finanzkrisen Mitte 90er Jahre (Lateinamerika 1994, Asien 1997) in die Schuldenfalle gerieten. Beim Versuch, die hoch verschuldeten Staatshaushalte wieder zu sanieren, spielten insbesondere die multilateralen Finanzinstitutionen mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Rolle an vorderster Front. Sie verschrieben den Entwicklungsländern zunächst wenig erfolgreiche wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme und Ende der 90er Jahre stärker auf die sozialen Bedürfnisse der Menschen ausgerichtete Armutsreduktionsstrategien (Poverty Reduction Strategies) als Rezepte gegen Verschuldung und Unterentwicklung.

Heute gehören rund 20 globale und regionale Finanzinstitutionen sowie 15 UN-Agenturen zu den federführenden Institutionen in der IZ. Ihr finanzieller Anteil macht heute mehr als ein Drittel der gesamthaft eingesetzten Mittel im Kampf gegen die Armut aus. Die nicht nur erfolgreiche Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank sowie die in der UNO-Erklärung zu den Millenniumszielen 2000 formulierte einfache Formel der Halbierung von Hunger und Armut durch eine Verdoppelung der öffentlichen Entwicklungsgelder riefen die Kritiker auf den Plan, da gerade den multilateralen Institutionen bei der Umsetzung der acht Millenniumsentwicklungsziele eine besondere Rolle zugeordnet war. Sie bemängelten im Rahmen der in den letzten Jahren aufgenommenen Debatte über die Wirksam-

keit der Entwicklungszusammenarbeit², dass, bevor überhaupt weitere Hilfszusagen gemacht würden, das multilaterale System die Qualität seiner Leistungen und die Wirksamkeit seiner Entwicklungsvorhaben konkreter hinterfragen und besser dokumentieren müsse. Hohe Transaktionskosten und wenig Transparenz in den Operationen wurden vielen multilateralen Entwicklungsagenturen vorgeworfen. Dazu stellten die Kritiker fest, dass multilaterale Organisationen oft ihre eigene Agenda verfolgen und der bei vielen bilateralen Gebern zum Ziel erklärten Harmonisierung ihrer Entwicklungsbemühungen und Abstimmung mit nationalen Entwicklungsplänen der Empfängerstaaten nicht genügend Folge leisten würden.

Die äussere Kritik war aber nicht allein verantwortlich für das Handeln der multilateralen Institutionen im Bereich der Wirkungserfassung. Eine kritische Selbstreflexion führte schon früh dazu, dass die multilateralen Institutionen bei der Ausrichtung der EZA auf eine hohe Wirksamkeit zu einer treibenden Kraft wurden. Sie begannen massgebend an der Ausarbeitung und Umsetzung neuer Konzepte zu einer verbesserten Wirksamkeit zu arbeiten und erreichen heute ein vergleichsweise hohes Niveau. Die internationale Gemeinschaft, namentlich auch die Schweiz, überprüft zudem im Rahmen verschiedener Rechenschaftsprozesse, aber auch als Mitglieder in den entsprechenden Gouvernanzstrukturen der Multilateralen Institutionen deren Leistung und Resultate und ist darauf bestrebt, dass bei methodischen und praktischen Herausforderungen weitere Fortschritte erzielt werden.

In der Schweizer Bevölkerung blieb das Bild des

¹ Markus Glatz, Verantwortlicher für Qualitätssicherung im Bereich Globale Zusammenarbeit, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

² Einer der schärfsten Kritiker der Wirksamkeit von IZ war in den letzten Jahren der US-amerikanische Ökonomie William Easterly, der den öffentlichen bilateralen und multilateralen Gebern den Vorwurf machte, bürokratische Ineffizienz zu fördern und die Korruption anzuheizen, während gleichzeitig die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern zunehmen würde. Dieser Meinung diametral gegenüber steht Geoffrey Sachs, der Berater der UNO zur Umsetzung der Millenniumsziele, der in der Verdoppelung der öffentlichen Mittel das wichtigste Element zur Bekämpfung der Armut und Förderung von Entwicklung sieht.

Multilateralen trotz Beitritt zu den Bretton Woods Institutionen³ 1992 und zur UNO 2002 eher kritisch distanziert. Sätze wie „das Geld verschwindet bei multilateralen Organisationen in einem schwarzen Loch“ sind leider in der Öffentlichkeit noch immer nicht verstummt. Die Meinung ist zudem weit verbreitet, dass die Armutsbekämpfung multilateraler Organisationen einen grossen bürokratischen Aufwand verschlinge und in einem bescheidenen Kosten-Nutzen Verhältnis stünde. Das würde bedeuten, dass nur ein Bruchteil vom eingesetzten Geld auch bei den Bedürftigen ankommt. Dieses pauschale Urteil bedarf in den meisten Fällen einer genaueren Prüfung und fordert die multilateralen Geber geradezu heraus, den Vorwurf zu entkräften.

Der Wirkungsnachweis in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) wird deshalb nicht nur zum zentralen Element zur Überprüfung des Zielerreichungsgrades bei den Millenniumszielen und zum Gradmesser der bei der Konferenz von Monterrey 2002 beschworenen Partnerschaft zur Erreichung von Entwicklungsergebnissen, sondern je länger je mehr auch wesentlicher Bestandteil der Rechenschaftsablage multilateraler Geber und derjenigen ihrer Mitgliedsstaaten gegenüber deren interessierten politischen Öffentlichkeit. Diese hat den Druck auf ihre Regierungen erhöht, die Wirkung ihrer Massnahmen nicht nur bei der direkten Nutzerebene, sondern eben auch bei multilateralen Partnern, besser zu überprüfen und bei Bedarf entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Das Instrumentarium für den Nachweis von Effizienz und Effektivität, das vom Monitoring von Projekten und Programmen, über Erhebungsmechanismen vor Ort bei den Zielgruppen in einem Partnerland bis hin zu Impaktevaluationen bei globalen und regionalen Programmen reicht, ist bei den Multilateralen Organisationen in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Wichtig ist aber nicht nur die Anzahl Instrumente sondern v.a. auch deren Qualität. Am verbesserten Qualitätsnachweis ihrer Entwicklungsvorhaben arbeiten die Multilateralen sowohl auf der Methodenebene als auch auf der Ebene verbindlicher Standards schon seit längerer Zeit.

3 Die Bretton Woods Institutionen umfassen den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Der Name geht zurück auf die Konferenz von Bretton Woods (New Hampshire) 1944, wo – auf Initiative der Alliierten – noch vor Ende des Zweiten Weltkrieges die Einführung eines stabilen Währungssystems beschlossen und für den Wiederaufbau und die Entwicklung der internationalen Staatengemeinschaft die Institutionen IWF und Weltbank gegründet wurden.

2. Das Engagement der multilateralen Organisation für mehr Wirksamkeit

Die Weltbank lancierte die Debatte über die Wirksamkeit ihrer EZA bereits 1996, kurz nach Amtsantritt von Präsident James Wolfensohn, als sie ihren ersten Jahresbericht zu Entwicklungseffektivität herausgab (Annual Report on Development Effectiveness ARDE, s. auch Kapitel 2.1). Der ARDE stellt bis heute die umfassendste Form der Berichterstattung zur Wirkung bei Entwicklungsvorhaben dar. Er wurde zum Referenzdokument für andere Geber, welche ihre Wirkung besser erfassen, messen und dokumentieren wollten.

Nach der Verabschiedung der Millenniumsziele rückte die Debatte um deren Zielerreichung ins Zentrum der internationalen Gebergemeinschaft und deren Partner. Dabei spielt die Frage nach der Wirkung eine entscheidende Rolle. Die UNO-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey (Mexiko) appellierte u. a. auch an die Verantwortung aller Akteure, ihre Entwicklungsbemühungen effizienter und effektiver auszugestalten, nach dem Motto: Geteilte Verantwortung für mehr Entwicklung. Damit war der notwendige Impuls zur Entwicklung von resultatorientierten Strategien und Programmen, welche hauptsächlich der Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungsanstrengungen dienen sollte, gegeben. Multilaterale Organisationen wie die Weltbank oder auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) arbeiteten tatkräftig mit bei den für die Umsetzung der Wirkungsagenda wichtigen Konferenzen zum Management von Entwicklungsergebnissen in Marrakesch 2004 und Hanoi 2007. Sie spielten 2005 auch eine proaktive Rolle bei der Erarbeitung und Verabschiedung der Pariser Erklärung für mehr Entwicklungseffektivität (Paris Declaration). Die Weltbank war Mitinitiator dieser Erklärung, welche bis heute von 25 Multilateralen Institutionen, sämtlichen im Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) zusammengeschlossenen Geberstaaten sowie rund 60 Partnerländern unterzeichnet wurden. Schliesslich standen die grossen multilateralen Institutionen wie die Weltbank und UNDP auch bei der Ausarbeitung der Aktionsagenda von Accra 2008⁴ im Mittelpunkt, welche zum

4 Die Ministerkonferenz von Accra vom 2 – 4. September 2008 war die dritte, vom Entwicklungsausschuss der OECD einberufene Konferenz für mehr Entwicklungseffektivität (nach Rom 2003 und Paris 2005). Neben den staatlichen und multilateralen Entwicklungsagenturen, den Regierungen der Entwicklungsländer nahmen erstmals auch zivilgesellschaftliche Organisationen an dieser Konferenz teil.

Leitdokument für die weitere Umsetzung der Pariser Erklärung erklärt wurde. Die in der Paris Declaration aufgestellten 12 Zielindikatoren, unter ihnen solche zur Harmonisierung und zur Resultatorientierung von Strategien, Programmen und Projekten, wurden gemäss einer erfolgten Überprüfung (Paris Declaration Survey 2008) beispielsweise von den Multilateralen Entwicklungsbanken mehrheitlich übertroffen, und auch die Bilanz einiger UNO-Institutionen und Programme⁵ sieht besser aus als diejenige vieler staatlicher Entwicklungsministerien.

2.1. Beispiele multilateraler Wirkungserfassung: Weltbank, COMPAS, IFAD, UNDP

Anhand von vier Beispielen sollen in der Folge die Bemühungen einzelner multilateraler Institutionen zu ihrer Wirkungserfassung etwas ausführlicher dargestellt werden. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie die Wirkung nicht nur messen, sondern darüber auch kritisch berichten.

Der Annual Report on Development Effectiveness der Weltbank

Die Weltbank, oft wegen ihrer bürokratischen Schwerfälligkeit kritisiert, arbeitet – wie oben kurz angetönt – schon lange an der Entwicklung von Instrumenten und Standards für mehr Wirkung in der EZA. Sie ist vielen bilateralen Entwicklungsagenturen in dieser Beziehung einen Schritt voraus. Auch unmittelbar nach der Unterzeichnung der Pariser Erklärung äusserte das Entwicklungskomitee der Bank den Willen, mit gutem Beispiel voranzugehen und stellte einen Aktionsplan zur Umsetzung auf. Gleichzeitig setzte sie finanzielle Ressourcen zur Stärkung nationaler Monitoring- und Evaluationsinstrumente in den Partnerländern ein, die die Entwicklungseffektivität steigern helfen sollten.

Die Weltbank, die schon seit längerem einen unabhängigen Evaluationsdienst (Independent Evaluation Group IEG) hat, gilt innerhalb der Entwicklungsagenturen als die Organisation mit dem am weitestentwickelten System der Resul-

tate- und Wirkungserfassung. Der erwähnte systemische Ansatz der Weltbank, der die Wirkung mit unterschiedlichen Instrumenten auf der programmatischen, institutionellen und auch globalen politischen Ebene zu erfassen und mittels eines Ratingverfahrens zu qualifizieren versucht, um die Ergebnisse dann in einem jährlichen Wirkungsbericht (ARDE) zu aggregieren, kommt einer Wirkungsanalyse im Sinne einer kausalen oder zumindest plausiblen Logik von Wirkungszusammenhängen, wohl am nächsten. Dieses System zu kopieren, wäre für einen kleinen bilateralen Geber wie die Schweiz vermessen. Dazu fehlen ihm allein schon die personellen und finanziellen Mittel. Hingegen könnte sich die Schweiz die Orientierung der Weltbank an entwicklungspolitischen Leistungszielen zum Vorbild nehmen, welche die Wirkung unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu erfassen versuchen. Zum umfangreichen Datenmaterial, das dem ARDE zugrunde liegt, gehören nicht nur die Ergebnisse unabhängiger Evaluationen, sondern auch Monitoringberichte auf Programm- und Projektebene sowie quantitative Daten, die mittels ökonomischer Verfahren auf einer Datenbank archiviert und bewirtschaftet werden. Dank des transparenten Datensystems war IEG im ARDE 2006 z. B. in der Lage, die unpräzise Zielformulierung mit nicht hinreichend messbaren Indikatoren in den strategischen Referenzdokumenten der Weltbank zu kritisieren.

Das Common Performance Assessment System COMPAS

2004 schlossen sich die regionalen Entwicklungsbanken sowie die Weltbank zur Überprüfung der Effektivität ihrer Entwicklungsanstrengungen zusammen, um gemeinsam ein Monitoringsystem mit anschliessendem Reporting zur Rechenschaftsablage zu entwickeln. Auf Basis eines Indikatorenkatalogs liefert COMPAS Information zur Leistung und Qualität des Managements der sechs Entwicklungsbanken⁶, gibt also eher Antworten auf den Grad der organisatorischen Effizienz dieser Banken. Trotzdem erlaubt die zusätzliche Fokussierung mittels gezielter Indikatoren auf Resultate und auf die Förderung institutionellen Lernens auch gewisse Aussagen über die Wirkung der Programme und Strategien der sechs Entwicklungsbanken.

⁵ Auch bei Humanitären UNO-Organisationen wie dem Welternährungsprogramm WFP, welche – im Gegensatz zu den entwicklungsorientierten Organisationen – in einer kurzfristigen und meist nur kausalen Wirkungslogik arbeiten, wurde das resultatorientierte Management eingeführt. Das WFP gab im Oktober 2008 seinen zweiten Monitoringreport über die erzielten Resultate heraus.

⁶ Die sechs in COMPAS vernetzten Entwicklungsbanken sind die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Interamerikanische Entwicklungsbank sowie die Islamische Entwicklungsbank.

Der COMPAS Bericht erschien 2007 bereits zum zweiten Mal, was erstmals die Beobachtung der Leistungsentwicklung über eine Zeitreihe erlaubte. Im Bereich der Resultatorientierung von Strategien und Programmen zeigt der COMPAS-Bericht 2007 einen Aufwärtstrend an, ebenso bei den Harmonisierungsanstrengungen sowie bei der Orientierung an nationalen Entwicklungsplänen der Partnerländer. Ein spezieller Indikator ist zudem der bei den Entwicklungsbanken wichtigen Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gewidmet. Der COMPAS-Bericht ist einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich, was die grösser gewordene Transparenz der Entwicklungsbanken in Bezug auf ihre Tätigkeiten verdeutlicht.

Der Internationale Fond für landwirtschaftliche Entwicklung IFAD

IFAD kennt ebenfalls einen unabhängigen Evaluationsdienst (Office of Evaluation OE). Dieser führt - auf Basis der Ergebnisse seiner unabhängigen Evaluationen - entlang bestimmter Kriterien und Schlüsselfragen jährlich eine Bewertung seiner Programm- und Projektoperationen auf Relevanz, Effizienz und Entwicklungseffektivität durch. Mittels eines Ratingsystems werden die Ergebnisse validiert und in einem Bericht kommentiert (Annual Report on Results and Impact, ARRI). Das auf evaluatorischer Evidenz (jährlich ca. 15 durchgeführte unabhängige Evaluationen zur Wirksamkeit der IFAD Programme) beruhende Datensystem, ergänzt mit den mittels Monitoring erhobenen Projektdaten des IFAD-Managements, bildet eine durchaus beachtliche, aber aufgrund ihres Umfangs (nur ausgewählte Evaluationen) doch beschränkte Datenbasis für umfassende Wirkungsaussagen zum IFAD-Portfolio. Ansatz und Methode sind aber eine vielversprechende Ausgangsbasis für weitere Entwicklungen im Bereich der Qualitätssicherung.

2007 gab der IFAD zum ersten Mal einen umfassenden Wirkungsbericht (ARDE) heraus, der sich auf Daten aus dem ARRI sowie auf Projekt- und Monitoringdaten zur Management-Performance stützt. Damit kommt der IFAD einer glaubwürdigen Wirkungsberichterstattung schon sehr nahe.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP

UNDP hat sich in seiner strategischen Planung für die nächsten fünf Jahre (2007-2011) noch stärker

auf Resultate und Entwicklungseffektivität ausgerichtet. Auf Managementebene ist der Multi Year Results Framework Report das Referenzdokument zur Berichterstattung über die erzielten Fortschritte in Bezug auf die Umsetzung der Resultatagenda, auf Ebene der Länderbüros und ihrer Kooperationsprogramme ist es der Result Oriented Annual Report (ROAR). Zudem soll ein verbessertes Monitoring- und Evaluationssystem auf der instrumentellen Ebene einen wesentlichen Beitrag zur Messung der Umsetzung der Paris Declaration leisten. Dazu wird UNDP eine führende Rolle im 2007 angelaufenen institutionellen UNO-Reformprozess einnehmen („Delivering as One“-Initiative), wo mittels einer verstärkten Koordination und Arbeitsteilung zwischen den UN-Entwicklungsorganisationen und -programmen die Verbesserung der Wirksamkeit in ihren Partnerländern angestrebt wird.⁷ 2010 ist eine erste Evaluation über den Stand der Umsetzung dieser institutionellen Reform der UNO vorgesehen.

3. Die Rechenschaft bilateraler Geber gegenüber ihrem multilateralen Engagement

Neben den Multilateralen Organisationen selbst, welche mit den oben dargestellten Methoden und Verfahren der pauschalen Kritik fehlender Wirkung der IZ entgegenzutreten versuchen, begannen nach der Jahrtausendwende immer mehr bilaterale Geber zunächst allein, heute zunehmend koordiniert, Leistung und Resultate multilateraler Zusammenarbeit zu überprüfen. Die Geber tun dies mittels eigens entwickelter qualitativer und quantitativer Messmethoden, wobei sich bis jetzt ausschliesslich auf die Performance der Institutionen konzentrierten und nicht auf die Wirkung bei den Zielgruppen ihrer Interventionen. In der Folge sollen ausgewählte Beispiele multilateraler Wirksamkeitsüberprüfung durch bilaterale Geber vorgestellt werden. Den Anfang macht die Schweizer EZA.

⁷ Die „Delivering as One“-Initiative der UNO soll die Umsetzung der Programme und Projekte der Vereinten Nationen effizienter und effektiver gestalten, um die Millenniumsziele zu erreichen. Konkret sollen die verschiedenen UNO-Agenturen in einem Land unter einem Koordinator zusammengeführt und damit die Programmkohärenz erhöht werden. Zurzeit laufen in acht Entwicklungsländern Pilotversuche zu „Delivering as One“.

3.1. Das Beispiel der Schweiz

2005 verabschiedete der Bundesrat die Multilaterale Strategie der Schweiz⁸, welche die strategische Orientierung für die Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsagenturen in Form von neun Zielen vorgibt. Zwecks Rechenschaftsablage über das Engagement bei Multilateralen Institutionen und Programmen hat die Schweiz die Absicht, den Mitteleinsatz periodisch einer Überprüfung auf seine Wirksamkeit zu unterziehen. Zwei der neun Ziele dieser strategischen Partnerschaft sind explizit auf eine Verbesserung der Effektivität mittels Resultatorientierung und Entwicklung von Synergien in der Zusammenarbeit ausgerichtet. Das sich im Aufbau befindliche Monitoring wird - ausgehend von Wirkungshypothesen - mittels entsprechender Indikatoren die Erreichung der neun strategischen Ziele überprüfen. In einem Synthesebericht sollen die Monitoringergebnisse durch das Qualitätsmanagement der DEZA und des Seco analysiert, bewertet und dem Management Empfehlungen zur strategischen Korrektur resp. Anpassung gemacht werden. Den Entscheid zur strategischen Steuerung über diese Monitoringdaten fällt die Direktion der beiden schweizerischen Entwicklungsagenturen vor dem Hintergrund einer verbesserten Wirksamkeit.

Auch im ersten Wirkungsbericht der Schweizer EZA zu ihren Wasservorhaben, der im Frühsommer 2008 erschienen ist, wurde dem multilateralen Engagement ein Kapitel gewidmet. Dabei wurde u. a. festgestellt, dass Synergien in der multilateralen und bilateralen Zusammenarbeit für eine wirksame Hilfe im Wassersektor, die den eigentlichen Zielgruppen zugute kommt, mitentscheidend sind.

In Zusammenhang mit dem Monitoring der Multilateralen Strategie und dem Wirkungsbericht hat sich die Diskussion um den «attribution gap», auf Deutsch Zuordnungslücke, in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wieder intensiviert, auch wenn die Pariser Erklärung von den Gebern verlangt, ihre Programme oder Projekte in einem Partnerland zugunsten der Geberharmonisierung und der Unterordnung unter nationale Entwicklungsstrategien der Partner auszurichten. Die politisch interessierte Öffentlichkeit möchte immer noch primär wissen, was nun genau der eingesetzte Steuerfranken in einem Partnerland be-

wirkt. Dieser Nachweis ist bei den institutionellen Partnerschaften mit multilateralen Organisationen, wo der Franken nicht direkt in die Partnerländer fliesst, bedeutend schwieriger zu erbringen. Trotzdem ist mindestens die plausible Zuordnung des schweizerischen Engagements bei multilateralen Entwicklungsorganisationen für die Rechenschaftsablage zentral. Es muss hinreichend und glaubwürdig erläutert werden können, dass zwischen der direkt aus einer schweizerischen Intervention hervorgegangenen Wirkung (Outcome) auf eine multilaterale Organisation und deren Wirkung z.B. auf ihre globalen Programme (Impakt) ein plausibler Zusammenhang besteht. Dazu taugen ökonomometrische Analysen⁹ nicht. Es braucht vielmehr ein vernünftiges Mass an evaluatorischer Evidenz, aber auch die Einsicht, dass meist ein Bündel von Massnahmen in der Aussenpolitik, Entwicklungspolitik und von Fachpolitiken sowie das Zusammenspiel verschiedener Akteure bilateraler und multilateraler Provenienz ein internationales politisches Zielsystem beeinflusst und dessen Wirkung stärkt. Der klare Ausweis eines Schweizer Beitrags kann dabei nicht im Vordergrund stehen.

In der Beziehung mit dem multilateralen System ist ein pragmatischer, aber transparenter Umgang mit der Zuordnungslücke zur Wirkungserfassung oberstes Gebot. Opportunitäten und Grenzen des Ansatzes müssen nachvollziehbar aufgezeigt werden, um glaubwürdig auftreten zu können. Die Akteure der Schweizer EZA müssen klar und deutlich sagen, dass die Durchschlagskraft ihrer Leistungen keiner kausalen Systemlogik unterliegt, sondern im Sinn von zu verifizierenden Wirkungshypothesen erfasst werden muss.

Neben den eigenen Bemühungen zur strategischen Zielüberprüfung und zum Wirkungsnachweis bei Multilateralen Organisationen beteiligt sich die Schweiz an einer international angelegten Initiative zur Überprüfung multilateraler Effektivität.

8 Die Strategie wurde gemeinsam von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA und vom Staatssekretariat für Wirtschaft Seco entwickelt und verabschiedet.

9 In der IZ werden ökonomometrische Methoden bis dato wenig angewandt. Allerdings hat nun die Weltbank damit begonnen, solche Daten ebenfalls vermehrt bei ihrer Qualitätskontrolle einzusetzen. (vgl. Neubert, Bericht zum Bereichstag der Ostzusammenarbeit der DEZA, 2007, S. 3)

3.2. Multilateral Organisation Performance Assessment Network

Im Jahr 2003 schlossen sich acht bilaterale Geber¹⁰ zu einem informellen Netzwerk zusammen, um gemeinsam ein jährlich angewandtes, auf rein qualitativen Messkriterien beruhendes Verfahren zur Überprüfung der Leistung ausgewählter Multilateraler Organisationen in ihren Länderprogramme in jeweils zehn Entwicklungs- oder Transitionsländern zu entwickeln. Das Hauptziel der Geber bestand darin, das multilaterale Engagement gegenüber ihrer jeweiligen nationalen Öffentlichkeit besser rechtfertigen zu können. Das Netzwerk gab sich den Namen Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN).

Das Resultat des jährlichen Engagements von MOPAN ist eine Art Synthesebericht, in welchem die Partnerschaft der ausgewählten multilateralen Organisationen mit Regierungen und Zivilgesellschaft der Empfängerländer von Hilfe beurteilt wurde. Auf Basis eines Fragebogens wurden jedes Jahr eine Internationale Finanzinstitution sowie zwei UNO-Organisationen durch die vor Ort tätigen Kooperationsbüros oder Botschaften der MOPAN-Mitglieder bewertet, eine davon meistens eine Spezialagentur mit einem thematischen Fokus (z. B. die Weltgesundheitsorganisation WHO). Die Auswertung des durch die MOPAN-Mitglieder ausgefüllten Fragebogens, der sich stark an den Vorgaben der Paris Declaration orientiert, erfolgte anschliessend gemeinsam durch die beteiligten Kooperationsbüros oder Botschaften, und die aggregierten Daten wurden gemeinsam zu einem Bericht (Country Report) verarbeitet. Die Synthese aus den jeweiligen Länderberichten wurde dann in Form eines Gesamtberichts geleistet, dem finalen Produkt des jährlichen MOPAN Zyklus.

Der Wert von MOPAN und seiner fünf bislang erschienenen Berichte besteht darin, die Leistung und Wirksamkeit in einem beschränkten, institutionenbezogenen Kontext zu analysieren und nicht die Wirkung der multilateralen Organisation in ihrer Breite, also von der Projektarbeit bis hin zum Politikdialog, mittels Monitoringdaten, Evaluationsresultaten und der Auswertung nationaler Statistiken

¹⁰ Zu den Gründern von MOPAN gehören neben der Schweiz Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Deutschland stieg nach einem Jahr wieder aus, dafür kamen 2005 Österreich, 2006 Finnland, 2007 Frankreich und 2008 Irland dazu. Seit 2009 sind auch Australien, Deutschland, Spanien und Südkorea teils wieder teils neu mit dabei.

zu erfassen und darzustellen. Der Bericht hat weder evaluatorische Evidenz noch macht er Aussagen zur langfristigen Entwicklungseffektivität. Mit dem zukünftigen neuen MOPAN-Monitoringsystem soll sich dies ändern.

Da MOPAN – wie erwähnt - in seiner alten Form zur Wirkung multilateraler Vorhaben nur wenig Aussagen erlaubte, haben einzelne Geber wie Grossbritannien, Dänemark, die Niederlande, Kanada und Schweden begonnen, eigene Instrumente zur Überprüfung von Leistung und Wirkung ihrer multilateralen Partner zu entwickeln. All diese Methoden betrachten die Paris Declaration als umfassenden Referenzrahmen. Im Unterschied zu MOPAN, dessen Bericht bisher vor allem der externen Kommunikation diene und Teilergebnisse davon über die Diplomatischen Missionen resp. Exekutivbüros in Jahrestreffen und andere gemeinsame Sitzungen der Multilateralen Organisationen einfließen, wurden die Resultate dieser nationalen Erhebungen zu Steuerungszwecken verwendet und provozierten zumindest im Fall von Grossbritannien sogar strategische Managemententscheide zur Ressourcenallokation.

Das mit Sicherheit aufwändigste Instrument haben die Briten mit ihren Multilateral Effectiveness Tool (MEFF) entwickelt, das aber nur einmal (2004) angewandt wurde. Die Methode erlaubte, die Leistung der 24 wichtigsten Multilateralen Organisationen, Programme und Fonds in Form eines Ampelsystems zu bewerten und gegebenenfalls strategische und finanzielle Entscheide zu treffen.¹¹ MEFF beschränkt sich aber auch auf die Erfassung der Wirkung der Organisation, also auf die Managementebene (u. a. Ressourcenmanagement, Qualitätssicherung der Programme und Berichterstattung über Resultate im jeweiligen Hauptsitz und in den Länderbüros) und untersucht nicht die langfristigen Entwicklungsergebnisse.¹²

Angesichts der festgestellten Mängel dieser Methoden und der Tatsache, dass die individuelle

¹¹ Die DEZA und andere bilaterale Geber halten wenig von der Absicht, Ressourcenallokationsentscheide aufgrund von Qualitätsmerkmalen zu fällen, da politische Faktoren wie die Führung einer Stimmrechtsgruppe in der Realität mehr gewichtet werden.

¹² Auch die übrigen, wesentlich einfacheren Instrumente zur Erfassung multilateraler Performance wie das kanadische Multilateral Evaluation Relevance and Assessment MERA, das dänische Performance Management Framework PFM oder das holländische Multilateral Monitoring System MMS sind auf institutionelle Leistung und Managementverhalten und nicht auf Entwicklungseffektivität fokussiert.

Entwicklung von Instrumenten durch die bilateralen Geber nicht nur hohe Transaktionskosten verursacht, sondern auch für die observierten Organisationen mit einem enormen organisatorischen Aufwand verbunden sind, konnten sich die MOPAN-Agenturen darüber einigen, in Zukunft gemeinsam ein System zu entwickeln, das sowohl die Leistung als längerfristig auch die Wirkung Multilateraler Organisationen zu erfassen und bewerten vermag. Dabei sollte dieses neue Instrument nicht nur Daten produzieren, die ausschliesslich auf Perzeption beruhen wie bisher, sondern auch solche, die mittels Schlüsselindikatoren Fakten und empirische Erkenntnisse darzustellen vermögen und qualifizierte Aussagen über die Qualität multilateraler Hilfe erlauben.

Die MOPAN Mitglieder bildeten 2007 eine Arbeitsgruppe, welche die Erstellung eines solchen Instruments, genannt MOPAN Common Approach, an die Hand nahm. Die Schweiz arbeitet in dieser Gruppe aktiv mit, und ein erstes Resultat liegt nun vor. Ende 2008 ist das neue Instrument in einem Pilotversuch in drei Partnerländern der Weltbank und des UNO-Bevölkerungsfonds (Bangladesch, Mali und Nicaragua) erstmals auf seine Tauglichkeit geprüft worden, bevor dann 2009 die Effektivität Multilateraler Organisationen und Programme systematisch mittels 20 sog. Schlüsselindikatoren erfasst werden soll.

4. Herausforderungen

Eine verlässliche und nachvollziehbare Datenbasis ist die Grundlage zur Messung des Zielerreichungsgrades bei den Millenniumszielen. Diesen Leitgedanken befolgen die Multilateralen Organisationen (wie übrigens auch die Bilateralen Agenturen) bei ihren Entwicklungsinterventionen und orientieren ihre Arbeit nach Resultaten, die sie mit entsprechenden Instrumenten und Standards messen. Heute haben praktisch alle multilateralen Entwicklungsagenturen ihre Strategie- und Operationspläne nach Resultaten ausgerichtet (Strategic Results Framework).

Eine der grössten Herausforderungen für eine umfassende Wirkungsanalyse im Multilateralen System bedeutet in Zukunft – wie übrigens auch für die Bilateralen Agenturen – die Stärkung der Instrumente und Standards zur Wirkungsanalyse in den Partnerländern selbst. Erst die Erfassung der Wirkung bei und durch die Zielgruppen erlaubt eine umfassende Aussage über den Erfolgsgrad

eines Projekts oder Programms. Die Weltbank hat z.B. begonnen, stärkeres Gewicht auf die Stärkung von Statistikdiensten in ihren Partnerländern zu legen. Eine zentrale Rolle dabei spielt aber auch die Förderung von Kapazitäten und das Befördern von Wissen und Lernprozessen bei den Kooperationspartnern. Dies soll nicht zuletzt dazu führen, die bei Multilateralen immer noch vorhandene Tendenz zu paralleler Projektimplementierung, welche eigentlich der Agenda der Pariser Erklärung zuwiderläuft, abzubauen. Die erste Überprüfung der Umsetzung der Pariser Erklärung 2006 hat diesbezüglich v. a. für die UNO-Entwicklungsdienste ziemlich ernüchternde Resultate ergeben.

In der Schweiz flossen 2006 32 Prozent ihrer EZA-Mittel multilateralen Organisationen und Programmen zu. Der konzertierte Einsatz von Entwicklungshilfegeldern über den bilateralen und multilateralen Weg erhöht die Hebelwirkung des schweizerischen Engagements, muss aber verbunden sein mit einer transparenten Qualitätskontrolle und Wirkungsüberprüfung. Erst dadurch erhöht sich die Glaubwürdigkeit eines differenzierten Mitteleinsatzes und dessen Wirkung wird getreu den Vorgaben der Pariser Erklärung gestärkt. Damit können die mitunter immer noch vorhandenen Vorbehalte gegen ein wirksames multilaterales Engagement nachweislich abgebaut werden, und die Visibilität des Schweizer Beitrags im multilateralen System wird grösser. Die Akteure der schweizerischen EZA werden deshalb auch in Zukunft die Qualität ihres multilateralen Engagements im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen sicherstellen.

Bibliographie

Collier Paul, «Aid allocation and poverty reduction», in: *European Economic Review*, vol. 46, pp. 1475-1500

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE (Hg.), *Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies*. Bonn 2007

Development Assistance Committee OECD (Hg.), *Survey on the Implementation of the Paris Declaration 2006/2008*

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA/Staatssekretariat für Wirtschaft Seco (Hgg.), *Wirkungsbericht Schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor*. Bern 2008

DEZA/Seco (Hgg.), *Die Multilaterale Strategie der Schweiz*. Bern 2005

Meier Werner, *Assessing Multilateral Organisations Effectiveness. A Comparative Analysis of Data Collection Tools*, Ottawa 2007 (unveröffentlichter Draft)

Neubert Susanne/Walraf Rita, *Grundlagen für die Wirkungsberichterstattung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 2007 (unveröffentlichter Draft)

Public Private Partnerships und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Der Bedeutungszuwachs von Public Private Development Partnerships

SIMON JUNKER¹

Der Begriff «Public-Private Partnership», oder kurz PPP, wird allgemein für Verträge verwendet, bei denen die öffentliche Hand und private Unternehmen gemeinsam Infrastruktur und andere Dienstleistungen erstellen oder anbieten. In einem solchen Vertrag werden Verantwortung, Rechte und Risiken zwischen der öffentlichen und der privaten Seite aufgeteilt².

Die Anzahl und das Investitionsvolumen von Public-Private Partnerships haben sich seit Anfang der Neunzigerjahre vervielfacht unter anderem auch darum, weil dabei Ressourcen und Know-How des Privatsektors für öffentliche Aufgaben nutzbar gemacht werden können.

Dies geschah in der impliziten Annahme, dass die Privatwirtschaft Leistungen effizienter und kostengünstiger erbringen als der öffentliche Sektor und sich dadurch die Kosten insgesamt reduzieren liessen. Ausserdem liessen sich mit den Partnerschaften neue Finanzierungsmechanismen für öffentliche Investitionen realisieren, was beim wachsenden Druck auf die öffentlichen Finanzen einen erwünschten Entlastungseffekt hatte.

Auch in der Entwicklungszusammenarbeit werden seit Beginn des neuen Jahrhunderts vermehrt Partnerschaften zwischen der Privatwirtschaft und Gebern oder Organisationen der Zivilgesellschaft aufgebaut und umgesetzt. Ein wichtiger Grundstein dazu wurde mit der Millennium Declaration gelegt. Damit wurden nicht nur die Staaten, son-

dern die gesamte Weltgemeinschaft und explizit auch der Privatsektor aufgerufen, die effektive Bekämpfung der Armut entschieden an die Hand zu nehmen und gemeinsam für die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) bis 2015 einzustehen. Dadurch wurde die Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung der Armut nicht mehr allein den staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft aufgebürdet, sondern auch der Privatwirtschaft und insbesondere den internationalen Konzernen übertragen.

Die mit der Lancierung der Millennium Declaration und der MDGs verbundene Publizität und weitere Initiativen haben den Druck der Öffentlichkeit gerade auf international tätige Konzerne verstärkt. Dies war eine der Grundlagen für den Beginn einer Zusammenarbeit zwischen privaten Firmen und Entwicklungsakteuren³ in public private development partnerships (PPDP), wobei beide Seiten ihre jeweils eigenen Interessen und Motivationen, gleichzeitig aber eine gemeinsame Zielsetzung haben:

Auf Seiten des Privatsektors ist die Grundmotivation naturgemäss in höheren Gewinnerwartungen zu suchen. Diese sind meist nicht in kurzfristigen monetären Profiten, sondern in weitergehenden, oft langfristig angelegten Strategien zu finden.

Dabei lassen zwei Hauptmotivationen feststellen. Eine erste Hauptmotivation stellt eine Erweiterung des eigenen Marktes durch eine spezifische Orientierung auf die speziellen Bedürfnisse von armen Konsumentengruppen dar. Das grosse Marktpotential von Produkten oder Dienstleistungen für die Ärmsten bedingt eine Anpassung an die spezifischen Bedürfnisse dieser Gruppen, neue Vertriebskanäle und natürlich tiefste Preise, was knappe Kalkulationen in allen Produktions- und Verkaufsstufen bedingt. Dabei ist in vielen Fäl-

1 Simon Junker, Sektion Lateinamerika, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

2 Hauptsächlich sind drei Arten von Verträgen zu unterscheiden:

Dienstleistungen durch Private

Bei der ersten Vertragsart kauft die öffentliche Hand Dienstleistungen von einem privaten Anbieter

Delegiertes Management

Bei der zweiten Vertragsart delegiert die öffentliche Hand das Management einer Anlage an einen privaten Anbieter, behält aber das Eigentum

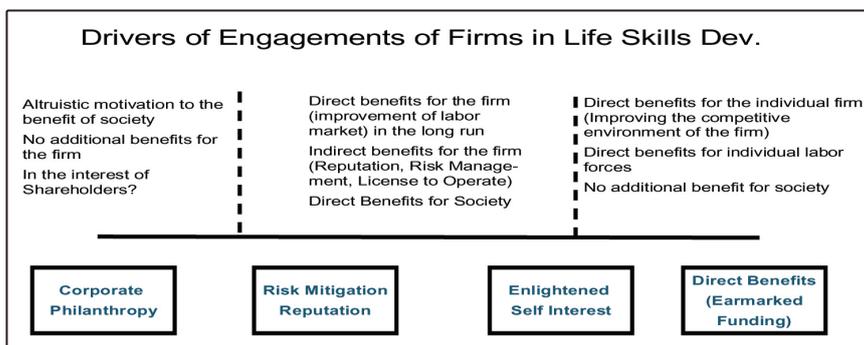
Bau und Betrieb durch Private

Bei der dritten Vertragsart ist der private Anbieter für den Bau und anfänglich für den Betrieb der Anlage verantwortlich. Die Anlage bleibt jedoch meistens Eigentum der öffentlichen Hand.

3 Die Partner in Entwicklungspartnerschaften können auf Seiten der Privatwirtschaft sowohl Firmen als auch Stiftungen sein, auf Seiten der Entwicklungsakteure können dies neben Entwicklungsagenturen auch internationale oder lokale Nichtregierungsorganisationen oder lokale Regierungen sein.

len das spezifische Know-How von Entwicklungsagenturen für die Ausgestaltung von Angeboten und Vertriebskanälen wichtig und lässt sich in vielen Fällen durch einen wesentlichen zusätzlichen Nutzen für die ärmsten Gruppen rechtfertigen. Allerdings darf der Einsatz von Entwicklungsgeldern nicht für die Subventionierung einzelner Marktteilnehmer genutzt werden, sondern muss einen allgemeinen Entwicklungsnutzen haben⁴.

Die zweite Hauptmotivation ist in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Firmen zu finden. Dabei kann dieser Rahmen sehr weit gefasst werden und beispielsweise auch Engagements in Bildung, Gesundheit oder Grundinfrastruktur einer bestimmten Region umfassen. Dabei ist ein Kontinuum von der Corporate philanthropy im Sinn eines altruistischen sozialen Engagements bis hin zu Projektfinanzierungen mit einem direkten Nutzen für die eigene Firma zu beobachten. Diese Abfolge lässt sich am Beispiel der Beteiligung von Firmen an Berufsbildungsprogrammen so illustrieren⁵:



Auf Seiten der Entwicklungsagenturen sind ebenfalls verschiedene Motivationen zu finden. Anfänglich erhoffte man sich in erster Linie zusätzliche Finanzen für eigene Programme. Mittlerweile hat sich aber das Verständnis von Partnerschaften weiter entwickelt und haben andere Motive in ihrer Wichtigkeit den reinen Finanzierungsgedanken überholt. Dabei stehen Überlegungen im Vordergrund, wie dank Partnerschaften die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessert und

⁴ Als Beispiel dafür kann die micro insurance initiative der Zurich financial services gesehen werden, die spezifisch Risiken von besonders verwundbaren Gruppen armer Bevölkerungsschichten abdeckt. Die DEZA unterstützt dabei die Erarbeitung des Know-Hows, welches allgemein zugänglich gemacht wird.

⁵ Illustration aus dem SDC Reflection Paper, Capitalisation of SSACI, Dezember 2008

die Armut gezielter bekämpft werden kann. Die folgenden Elemente sind für die Entwicklungsakteure von besonderer Bedeutung:

1. Durch Partnerschaften werden Ressourcen und Know-How der verschiedenen Partner gepoolt und gemeinsam genutzt und können so zu neuen, innovativen Lösungen führen. Ziel dabei ist es, bewusst die unterschiedlichen Kulturen und Kenntnisse zu erhalten und zu verbinden und damit die Komplementaritäten gezielt zu nutzen.
2. Ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist der Einbezug armer Bevölkerungsschichten in den Wirtschaftskreislauf sowohl als Produzenten, als auch als Konsumenten, Arbeitnehmende und BürgerInnen. Gerade Partnerschaften, welche sich auf die Verbesserung von Rahmenbedingungen fokussieren, können mehrere dieser Aspekte umfassen und einen wichtigen Beitrag zur Integration armer Bevölkerungsschichten leisten.
3. Durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen können in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen wichtige Dienstleistungen erbracht werden, etwa im Gesundheitswesen oder in der Wasserversorgung. Dabei müssen öffentliche Interessen und gerechtfertigte Gewinnerwartung der privaten Partner sorgfältig abgewogen werden. Gerade hier können Entwicklungsagenturen eine wichtige Rolle als Moderatoren und Mediatoren von solchen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen oder Multi-Stakeholder-Partnerschaften spielen.

4. Durch die Globalisierung der Wirtschaft entstehen zunehmend komplexere, internationale Wertschöpfungsketten, mit immer mehr Akteuren und einer abnehmenden Kontrolle der einzelnen Schritte durch die lokalen Akteure. Dies führt zu Abhängigkeit und verminderter Partizipation lokaler Produzenten und staatlicher Akteure in den Produktionsländern, der mit gezielten Partnerschaften entgegen gewirkt werden kann. Gerade in diesem Bereich ist das gewachsene Bewusstsein der Konsumenten im Norden Motivation für Firmen, sich verstärkt in Fair trade zu engagieren.

In den meisten Fällen ist es weder möglich noch sinnvoll, solche Partnerschaften nur zwischen einem internationalen Konzern und einem Geber aufzubauen. Der Einbezug lokaler Partner ist

zentral für den Erfolg der Partnerschaften und ihre Verankerung im jeweiligen Umfeld. Dabei kommt den internationalen Entwicklungsagenturen eine entscheidende Bedeutung als Vermittler zwischen den verschiedenen Akteuren und der Integration aller wichtigen Stakeholder zu.

Das Potential von Entwicklungspartnerschaften entsteht also aus der Tatsache, dass alle Partner neben den gemeinsamen Zielen einen spezifischen Eigennutzen erkennen und umsetzen können. Dabei sind alle Partner in erster Linie in ihrem jeweiligen Kerngeschäft involviert und ergänzen sich dabei. Je höher dabei der Nutzen jedes Partners ist, desto grösser ist das Potential für eine nachhaltige und langfristige Umsetzung, Verankerung und Wirkung einer Partnerschaft.

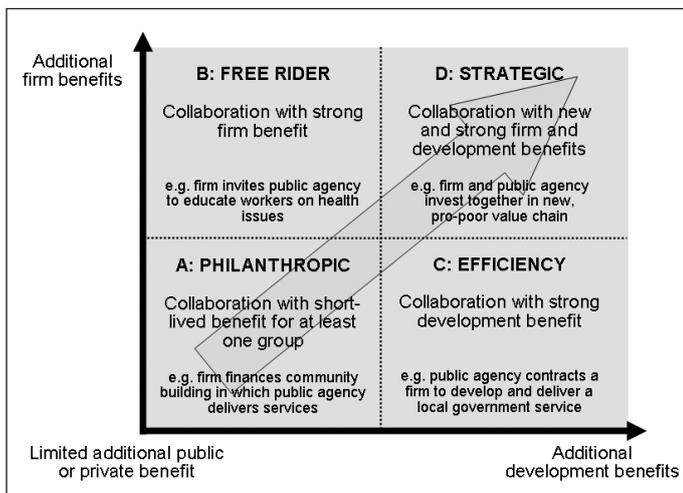
Das Ziel einer Entwicklungsagentur wie der DEZA muss es deshalb sein, Partnerschaften anzustreben, welche für alle Beteiligten einen möglichst hohen strategischen Nutzen haben. Dieser Anspruch kann allerdings nicht immer bereits zu Beginn einer Zusammenarbeit eingelöst werden, sondern muss sich über die Zeit entwickeln. Dies bedingt eine transparente Definition der eigenen Interessen und gemeinsamen Ziele und einen konstanten Austausch zwischen den verschiedenen Partnern, damit sich eine längerfristige Entwicklung ergibt, bei welcher der Nutzen für alle Parteien ausbalanciert bleibt.

Aus Sicht der Entwicklungsakteure ergibt sich das grösste Wirkungspotential aus der möglichen Replizierung und Ausdehnung der partnerschaftlich

erarbeiteten Ansätze. Falls der private Partner seinen Nutzen aus einem gemeinsamen Unterfangen ziehen kann, erhöht sich seine Motivation, einen solcher Ansatz in einem grösseren Rahmen anzuwenden, idealerweise unter Reduktion der finanziellen Beteiligung aus Entwicklungsgeldern. Gelingt es sogar, Projekte und Ansätze ganz in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren, ist das Potential für ein scaling up gegeben, das in seiner Hebelwirkung über die Möglichkeiten von Gebern hinausgeht und das gute Chancen für eine nachhaltige Verankerung in der wirtschaftlichen Realität des Partnerlandes besitzt. In diesen Fällen ist die Wirksamkeit von Public-Private Development Partnerships besonders hoch und wird kaum in Frage gestellt. In diesem Sinn ist für die Verankerung von Partnerschaften in wirtschaftlichen Kreisläufen eine Parallele ersichtlich zum Anspruch, dass Entwicklungsvorhaben sich in die jeweilige nationale Entwicklungspolitik eingliedern müssen um Nachhaltigkeit und ownership zu verstärken. Genau wie Entwicklungsprojekte in den jeweiligen nationalen Politiken verankert werden müssen, sollen PPDPs mit den Zielen der Armutsreduktion in den wirtschaftlichen Realitäten der jeweiligen Länder verankert sein.

PPDP in Konkurrenz mit Harmonisierung und nationaler Ownership

Wird die Wirkungsdiskussion im Sinn der Paris declaration auf Harmonisation und Alignment verengt, steht das Instrument der Public Private Development Partnerships in verschiedener Hinsicht den darin definierten Zielen entgegen. Dies gilt insbesondere, wenn der Begriff der „national ownership“ auf die Politikdefinition der jeweiligen Regierungen reduziert wird. Privatwirtschaftliches Handeln ist sehr oft durch Opportunitäten gesteuert und dies gilt ebenso für das Interesse der privaten Seite an Partnerschaften. Auch wenn dann mit solchen Vorhaben ein entwicklungsrelevanter Fortschritt erzielt werden kann, lassen sich solche Partnerschaften in vielen Fällen nicht in die nationalen Entwicklungspläne integrieren. Geht man von der weitergehenden Definition einer „country ownership“ aus, welche alle relevanten Gruppen eines Landes, neben der Politik also auch die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft, in die Definition der Entwicklungsziele einbezieht, situieren sich PPDPs in diesem breiter gesteckten Rahmen bereits besser. Werden für den Aufbau und die Umsetzung der Partnerschaften weitere Akteure in einem



Multi-stakeholder-Ansatz einbezogen, können sie sogar einen katalytischen Effekt zur gemeinsamen Definition von neuen Prioritäten haben.

Ebenfalls im Hinblick auf die „national ownership“ sind sektorweite, globale Standardisierungsinitiativen⁶ mit gewissen Fragezeichen versehen. Das spezifische Fachwissen und die globale Verankerung internationaler Konzerne im Vergleich mit den oft beschränkten Kapazitäten einzelner Regierungen führt oftmals zu einem Ungleichgewicht in der Definitionsmacht solcher Initiativen. Die Rolle von Entwicklungsagenturen liegt in solchen Vorhaben oft in der anwaltschaftlichen Unterstützung der jeweiligen Regierungen oder zivilgesellschaftlichen Partner oder weitergehend in einer vermittelnden Rolle zwischen den verschiedenen Interessen. Da im Erfolgsfall solche globalen Initiativen einen entscheidenden Einfluss auf die Lebensumstände unzähliger Produzenten und Verarbeitern in Entwicklungsländern haben können und in diesem Sinn eine hohe Wirkung entfalten, ist der Einsatz von Ressourcen aus Entwicklungsmitteln trotz den aufgeworfenen Fragen durchaus sinnvoll.

Erweiterte Anforderungen an die Effektivität von PPDPs.

Im Bezug auf den Wirkungsnachweis steht das Instrument der Entwicklungspartnerschaften vor einer doppelten Herausforderung. Auf der einen Seite muss die entwicklungsrelevante Wirkung des gemeinsamen Projektes dargelegt werden, wie bei anderen Projekten auch. Dabei muss gewährleistet werden, dass diese Wirkung und der dadurch entstehende entwicklungspolitische Mehrwert zumindest dem Gegenwert der von Geberseite eingesetzten Mittel entspricht. Dies ist noch komplexer als bei konventionellen Projekten, da bei Partnerschaften nicht nur entwicklungsrelevante Zielen, sondern zusätzlich auch wirtschaftliche Ziele erreicht werden sollen. Gerade aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Entwicklungsziele einer Partnerschaft bereits vor Beginn klar definiert sind und alle Partner sie gutheissen.

⁶ Dabei werden von einem Industriesektor Standards definiert, welche die minimalen Standards übertreffen und eine Verbesserung der Produktionsbedingungen herbei führen sollen. Firmen, welche diese höheren Standards erfüllen, erhalten in vielen Fällen die Möglichkeit, ihr Engagement mit einem Label auszuweisen. Als Beispiel sei hier der common code of conduct of the coffee community erwähnt, dessen Ausarbeitung durch das seco unterstützt wurde.

Neben dieser bereits nicht leicht zu lösenden Aufgabe besteht in der Beurteilung der Effektivität von Partnerschaften eine zusätzliche Herausforderung. Die Umsetzung von Entwicklungspartnerschaften darf nicht zum Selbstzweck verkommen, sondern es muss seine Effektivität und seine Effizienz unter Beweis stellen. Deshalb ist in der Beurteilung nicht nur die Wirkung von PPDPs zu beachten, sondern es muss auch der Mehrwert des Instruments gegenüber traditionellen Umsetzungsmodalitäten von Interesse sein. Der Aufbau und die Umsetzung partnerschaftlicher Projekte erfordert ein besonderes Mass an Vorbereitung und Dialog, da auf Basis unterschiedlicher Kulturen, Werte und Kenntnisse ein partnerschaftliches Vorgehen und gemeinsam zu erreichende Ziele definiert und angegangen werden müssen. Es sind deshalb vielfach nicht in erster Linie die eingesetzten Geldmittel, sondern der zusätzliche Zeitaufwand, welcher im Aufbau von Partnerschaften besonders zu Buche schlägt. Dieser Zusatzaufwand muss seine Entsprechung in einer parallel erhöhten Wirkung finden. Diese ist allerdings oft nicht in kurzer Frist nachweisbar sondern entfaltet sich erst, wenn eine Partnerschaft strategisch verankert werden kann.

Als relativ neuer Ansatz verfügen Entwicklungspartnerschaften noch nicht über ein weit entwickeltes Instrumentarium zur Messung und zum Nachweis ihrer Wirkung. In diesem Bereich sind in den nächsten Jahren zusätzliche Anstrengungen nötig, damit die spezifischen Potentiale des Instruments aufgezeigt werden können. Dies gerade auch, weil die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit nicht unumstritten ist.

Fazit

Das Instrument der Public Private Development Partnerships ist noch relativ neu und setzt auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsakteuren und der Privatwirtschaft. Indem in den Partnerschaften neben den gemeinsamen Zielen für die Partner auch einen jeweils spezifischen Nutzen haben, erhofft man sich guten Chancen für ein scaling up von Projekten und mit der Integration der Konzepte in den Wirtschaftskreislauf eine Hebelwirkung auf entwicklungsfördernde Ansätze, welche die Möglichkeiten von Gebern übersteigen. Dadurch haben Entwicklungspartnerschaften ein grosses Wirkungspotential, das komplementär zu traditionelleren Formen der Entwicklungszusammenarbeit wirkt.

Für die erfolgreiche Ausgestaltung solcher Partnerschaften ist der Einbezug lokaler Partner und ein offener Dialog mit Politik und Zivilgesellschaft des Partnerlandes wichtig. Auch wenn im engeren Sinn der Paris declaration die national ownership nicht für alle PPDPs gegeben ist, ist dank dieser Zusammenarbeit eine Einbettung in eine Country ownership möglich.

Aus Sicht einer Geberagentur ist es essentiell, dass die entwicklungsrelevante Wirkung von Partnerschaften erfasst und ausgewiesen werden kann. Dabei geht es zuerst darum, dass dem Einsatz von Entwicklungsgeldern ein entsprechender Entwicklungsmehrwert gegenüber steht. Dieser muss deshalb in PPDP-Projekten klar definiert und messbar sein. Ausserdem sind auch die zeitlichen Ressourcen für den Aufbau einer Partnerschaft in Relation zu den erwarteten Resultaten zu setzen. Das Verhältnis zwischen Aufwand und langfristig erwarteter Wirkung von Partnerschaften darf dabei nicht schlechter sein als bei konventionellen Entwicklungsansätzen. Denn Public Private Development Partnerships sind kein Selbstzweck, sondern ein innovatives zusätzliches Instrument zur Erzielung einer breiteren Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit.

Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches to Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?

CRISTINA HOYOS AND ROBERT MUGGAH ¹

Too often, the development community has treated states blighted by fragility and conflict simply as harder cases of development. Yet these situations require looking beyond the analytics of development to a different framework of building legitimacy, governance and the economy. This is not security or development as usual. Nor is it about what we have come to think of as peace-building or peacekeeping. Securing development is about bringing security and development together, first to smooth the transition from conflict to peace, then to ensure stability so that development can take hold over a decade and beyond. Only by securing development can we put down roots deep enough to break the cycle of fragility and violence.

World Bank President Robert Zoellick
Washington, DC, 6 October 2008

1. Introduction

Donors and practitioners are increasingly aware of the complex challenges of investing in prevention and recovery of fragile and war-affected countries. Most social scientists contend that these situations cannot be approached as 'business as usual'. They demand a fundamentally different approach to planning and implementing stabilization, reconstruction and development. The conventional wisdom is that multi-dimensional *whole of government* and *whole of system* approaches can enhance service delivery, strengthen state-society relations and ensure peace, security and meaningful economic growth. But there is also a growing chorus that argues that such approaches fall short and that alternative paradigms may be better suited to creating a framework of genuine partnership. Such collaboration would be premised on mutual accountability and making aid more effective and responsive to the needs of partner countries.

¹ Dr. Cristina Hoyos, Policy Advisor for Development, Fragility and Security, Swiss Agency for Development and Cooperation.

Dr. Robert Muggah is Research Director of the Small Arms Survey and Fellow of the Centre for Conflict, Development and Peacebuilding (CDDP) in Geneva. Their thanks are extended to Dr. Mark Downes, of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), for his extensive and thoughtful inputs into the draft. For more information, please contact the authors at cristina.hoyos@deza.admin.ch or robert.muggah@smallarmssurvey.org.

There are certain reasons to question whether the *whole of government* and *whole of system* approaches as currently conceived are taking donors and partner governments in the right direction. Indeed, in spite of a few rare successful instances of joined-up approaches in fragile states, donors and multilateral agencies routinely fail to provide effective and responsive short- and long-term assistance to places such as Afghanistan, Guinea-Bissau, southern Sudan, the Democratic Republic of the Congo and others.

What lessons can be learned and how can strategies and approaches be effectively adapted to address specific forms of armed violence and armed conflict and, consequently, of fragility – which may otherwise impede the achievement of the United Nations Millennium Development Goals by 2015?

International actors have only recently begun to subscribe to *whole of government* and *whole of system* approaches in fragile state contexts. But instructive insight is beginning to emerge from this experience. It is useful to recall that a *whole of government* approach refers to the ways in which different agencies operating within a single government can formally and informally coordinate the design, implementation and evaluation of assistance in order to improve aid effectiveness. It implicitly reveals a commitment among diplomats, development agencies, defence entities and other state actors to 'work as one' in order to overcome conceptual and administrative obstacles and move around rigid sectoral boundaries. A *whole of system* approach refers to the ways in which international and national actors seek to improve their overall coherence and coordination in their provision of assistance to conflict-affected and fragile countries.

Over the past five years, these two approaches have been conceived and implemented with mixed results. In the process, their proponents have routinely faced challenges associated with externally mandated processes that lack the necessary national ownership from relevant sectors. Lingering disagreements among donors on core issues relating to peace- and state-building and a reliance on overly technical approaches unaligned with do-

mestic political expectations and ownership have also frustrated progress. Nevertheless, active engagement and participation of aid recipient governments and their institutions is essential to prevent armed conflicts and insecurity and to promote recovery in post-conflict situations. As is now well known, many sectors must become involved—from those responsible for governance, finance and welfare to entities promoting inclusive political dialogue, providing policing services and supporting security and justice reform.

2. Challenges facing whole of government and whole of system approaches

At least three key factors must be addressed as the international community wades into peace- and state-building in fragile states.

2.1. Joint analysis and joint objectives

In spite of important evidentiary gains regarding what works and what does not, still more research is needed for a sound appreciation of the dynamics of minimizing state fragility, preventing armed conflict and promoting effective state-building. While considerable research has been undertaken by experts associated with the World Bank and certain universities, the aid community still lacks a comprehensive understanding of the ways in which so-called 'root causes', 'conflict drivers' and 'risk factors' are interconnected.

Minimizing and reducing fragility is a complex enterprise. Unfortunately, there continues to be a dangerous reliance on simplistic explanations of what drives war and what types of (humanitarian and military) interventions are required to end it. In fact, the aid community is still unable to routinely generate a locally grounded understanding of the needs, demands and priorities of affected countries in developing national and municipal strategies. The international aid community would do well to evolve a more *coherent, coordinated and complementary* approach to engaging with state fragility in order to maximize their impact and support effective, legitimate and resilient states that foster durable relationships with their citizens.

One way of generating this awareness and sensitivity is through investment in common diagnosis and analysis. Another is through the formulation of locally derived, clear and unambiguous objectives

and appropriate benchmarks of 'success' and 'failure' from the beginning of any intervention. At a minimum, this requires a high degree of sensitivity to the correlates of state fragility and armed violence and a preparedness to accept a measure of uncertainty. It also requires a nuanced understanding of the specific contributions and potential of relevant institutions, agencies and other stakeholders involved. Evidence shows that joint endeavours undertaken by donor agencies with the explicit goal of involving key ministries, departments and civil society organizations can generate positive returns.

Developing a *coherent, coordinated and complementary* agenda means developing an understanding of how different institutions and actors themselves envision their future trajectory. Not only does it imply serious investment in learning about the hopes and expectations of core constituencies, but it also means clarifying expectations for assistance with key stakeholders at the outset. On the one hand, the interests, motivations, capabilities and comparative advantages of formal and informal actors at different stages of an armed conflict must be assessed and defined. On the other hand, the statutory and institutional limitations of certain actors should be acknowledged and respected.

Joined-up analysis, while important, is insufficient. At the institutional level, the field and headquarters must be better integrated. For example, coordination mechanisms (exhorted by the whole of government approach, for example) issued at headquarters should be meaningfully absorbed and reflected at the field level. Unnecessary overlap and duplication could also be avoided through investment in joint analysis by donors and partner states, among others. To ensure a coherent approach, it is necessary to identify and assign coherent policy priorities; to ensure joint analysis as well as the setting of objectives; and to design mutually reinforcing assistance activities that take into consideration the views and perspectives of partner countries, the regional context and prevailing power relationships.

The achievement of a shared or common international agenda in fragile states continues to be undermined by narrow parochial politics. For example, the tendency of certain donors to privilege bilateral over multilateral strategies, the preoccupation of some aid providers with benchmarking and conditionality, the persistence of hidden (geopolitical or domestic) agendas and a lack of willingness to take collective action persist. While not

necessarily a bad thing, competition between donors can result in some partners losing sight of what partner countries actually require. As a result donors may invest in approaches and interventions that have comparably little utility or are simply unrealistic. A change of attitude is absolutely essential. Greater empathy is a *sine qua non*: attention must be paid to the needs and requirements of partners. In addition to adopting a more inclusive approach with fragile states, this translates into a broader and holistic treatment of the roles, composition and functions that civil society has to adopt in peace-building.

2.2. Challenges for fragile states and the involvement of regional actors

The World Bank finds that as many as 50 countries can be described as 'fragile states' or as countries that exhibit elements of fragility. Although difficult to predict with certainty, the number of countries facing elements of fragility is likely to increase in the light of simmering financial crises and natural disasters induced by climate change. The international aid community—including donors—must be prepared with strategies that are tailored to this new and changing context. Many countries and cities will be affected and will require additional support and appropriate solutions that mitigate risk, enhance resilience and minimize vulnerability. In this way, the financial crisis can be interpreted as an opportunity for the international community to develop common strategies; to adopt common policies; and to commit itself to diminishing the negative causes and impacts of fragility.

Owing to the current financial crisis, but also to the likelihood of future exogenous shocks, there is a need for deeper and context-specific analysis of the historical, political, social and economic dynamics of state fragility. Understanding how macro-, meso- and micro-level factors are connected is critical. Notably, power relationships and the political influences that operate above and below the national level must be taken into consideration. Improved performance of fragile and conflict-affected countries will partly depend on how well donors and multilateral partners share a common understanding about their own involvement in dealing with uncertainty and fragility. It will also require the elaboration of common expectations about time frames, funding mechanisms and implementation schedules.

As the number of new actors operating in fragile

and conflict-prone countries increases, it is important for the international community to initiate a sustained policy engagement with major emerging economies and regional actors, including the African Union, the Association of Southeast Asian Nations, the Organization of American States, the European Union, the Organization for Security and Co-operation in Europe and many others. It would be instructive to define how to work in a *coherent, coordinated and complementary* manner in order to determine how to maximize the proactive engagement of these crucial actors in specific regions. It is essential to identify entry points to engagement at local, regional and national levels with the aim of initiating targeted assistance that is attentive to the demands, priorities and needs of partner countries.

A key commitment laid out by the international community in the wake of the Third High-Level Forum on Aid Effectiveness in Accra relates to the support for expanding South-South cooperation. Investment in southern alliances represents an opportunity for members of the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) and other actors to support common strategies in fragile countries and those affected by systemic armed violence. Consultations with regional organizations must be strengthened for a better understanding of priorities and demands and to adapt existing strategies as appropriate. Ensuring that partner countries are fully involved in higher-order political discussions, the development of guidance and proposals on how to improve interventions and relationships is a priority.

2.3. Financing mechanisms

Good practices associated with financing in fragile states are fast emerging. For example, the United Kingdom created two interdepartmental funding pools—the Global Conflict Prevention Pool and the Africa Conflict Prevention Pool—in order to improve relevant policy and programming effectiveness. One of the aims of pooled funding mechanisms is to create a predictable framework for joint analysis, to agree on a long-term strategy linking multiple partners and to develop a practical tool for enhancing coordination between departments and with international partners. The Netherlands established a Stability Fund and supports an integrated approach across the Dutch government (i.e. including the establishment of a task force). This has facilitated the ability of cooperating departments to articulate common strategies. The

Dutch experience is especially successful in relation to security system reform. The United Kingdom and the Netherlands, among other donors, are providing important insight into joined-up financing mechanisms.

In order to increase the *coherence, coordination and complementarities* between donors, some countries are implementing the One UN process. Although this process requires some further adaptation, it is nevertheless a useful starting point. At this stage, it is important to analyse whether it is possible to increase the range of options available in relation to pooled funding mechanisms and to include other institutions, such as the World Bank and the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

It is also important to recognize that the rapid disbursement of funds to prevent chronic armed violence from breaking out in fragile states or to stabilize the transition from war to peace remains a formidable challenge. Joint pool funding—whether official development assistance or not—must therefore be accompanied by clear prescriptive guidance, but also a tolerance for flexibility and adaptation. For example, multi-donor trust funds that feature well-defined objectives and targeted strategies with a 3C approach should also be cost-effective and avoid overlap and duplication.

3. A proposal: shifting from 3D to 3C

The Defence, Diplomacy and Development or 3D approach represents an important innovation and response to lessons learned in fragile states during the 1990s and beginning of the 21st century. It emerged directly in response to a demonstrated policy and programming ‘gap’ and was advanced and adapted from the beginning by the United States and Canada, in particular. In both cases, the diplomatic, development and defence communities worked closely together in order to articulate common strategies, share information and define priority objectives in the context of weak and failing states. The aim was to develop a common understanding of key challenges and articulate a shared political discourse, though not necessarily to link up operations in a functional sense.

Very generally, 3D advocated a more proactive exchange of ideas and information between the defence, diplomacy and development establishments as they responded to fragile contexts. In many ways, 3D sought to promote shared understand-

ing between different branches of government in the capital. While it was recognized at the time that effective state-building included the reconstruction and reform of a functioning financial system, a legitimate police service and the implementation of the rule of law, the 3D approach was not expected to meaningfully guide programming (much less joined-up programming) on the ground. But in promoting effective state-building (and meaningful state-civil society bargaining), a common diagnosis and understanding of core problems in the field is key. This requires the development of adequate and appropriate organizational mechanisms and the de facto adoption of a practical common approach.

Some critics contend that the 3D approach was too conceptually and operationally narrow. Conceptually, actors such as the police and justice sectors were not adequately involved even though certain specialists talked of an ‘extended 3D’. As such, law enforcement and criminal justice communities rarely identified with 3D. Practically, the 3D approach did not move from prescription to practical implementation or programming issues. In order to promote a more inclusive framework for inter-sector interventions in fragile states, some donors have advocated a 3C approach.

An emphasis on enhanced *coherence, coordination and complementarity* not only provides a broader framework for engagement, but also highlights the importance of concrete implementation strategies of the relevant policy communities and secures the inter-linkages between *whole of government* and *whole of system* approaches. While it represents an important evolution of the 3D approach, it is important to recall that challenges associated with competing mandates, leadership, experience and knowledge persist.

An important precondition to 3C involves redressing disparities among diplomatic, defence, development and other actors. Notwithstanding the key role of diplomatic and military engagement, it is critical that there be more investment allotted both to the development of inclusive political strategies and implementation and programming. The *whole of government* and *whole of system* approaches should of course be expanded to allow for a wider array of sectors to be involved in designing preventive strategies.

Crucially, state-building and conflict and armed violence prevention must include diplomatic and development actors together with the military,

police, intelligence and justice agencies. But these same actors must be supported with practical and programmatic inputs that can promote the stabilization of fragile societies, economies and governments. This is one of the reasons why governments have to collectively analyse the so-called root causes of armed conflicts and their impacts on a country's development while taking the perspectives of recipient countries into account. The 3C approach is designed to assist partner governments to move in the right direction.

4. Recommendations

Enhance understanding of 3C and identify opportunities for capacity development. There are many ways of promoting outreach of the 3C approach. For example, aid recipient countries could promote awareness through technical assistance, training opportunities and practical venues such as workshops for the exchange of experiences (i.e. a 3C Forum or Expert Group). This would need to explicitly target key policy and sectoral communities, particularly those already dealing with fragile and armed conflict-affected countries.

Support the design and implementation of a 3C approach in key contexts. The 3C approach may not be appropriate in all circumstances, but it is worthwhile to identify and invest in developing a 3C strategy with key international and national actors that have achieved a comparative advantage. For example, in countries with more modest operations and a willing but fragile partner, it may be useful to adopt a 3C approach to maximize efficiency. Systematic documentation of positive and negative experiences is imperative.

Reinforce joint or pooled funding mechanisms among a growing number of actors. Numerous large basket and pooled funding mechanisms are already in place. In many cases, these funds have failed to adequately disburse. In others, despite pledges, funds may not have materialized. It may be useful for supporters of the 3C approach to ascertain where such pooled funds can be unblocked while also identifying areas for the creation of new pooled funding mechanisms to enhance the predictability and effectiveness of assistance. The key challenge is to commit the different actors (e.g. World Bank, UN, NATO, OECD countries) to work on the design and implementation of pooled funding mechanisms.

Create appropriate incentives for 3C at headquarters and on the ground. Virtually all frameworks—particularly new ones—encounter certain forms of resistance before their utility is demonstrated. Although 3C builds on (and does not replace) existing whole of government and whole of system approaches, it will probably confront inertia. The process can be advanced rapidly through the introduction of targeted incentives for actors involved in the development of common strategies. These incentives could include updated performance indicators, promotion opportunities and cross-postings. This could lead to increased coordination within the ministries and departments through the development of specific structures (teams or groups) to promote cross-departmental coherence.

Reproduce and disseminate lessons learned. The value of 3C will only be acknowledged if the 'demonstration effects' are made clear across and among governments and civil society. This requires investing in and supporting prospective documentation and measurement of success and failure. The real gains and limitations of 3C must be circulated in short, policy-relevant outputs. This may require the development of internal capacity within relevant government structures to gather experience on 3C approaches. It is only through this kind of information collection that lessons can be learned and existing systems improved.

Create a capacity for joint and common strategic analysis. Supporting the development of a cross-country forum for joint analysis and sharing of 3C experiences with represents another possible step forward. Multilateral and bilateral partners could be encouraged to actively share experiences of good practice through a standing platform. This could help generate a common understanding and a modus operandi for dialogue across countries and between sectors. It would also be important to focus on collecting experience of the involvement of regional organizations and partner governments in 3C approaches.

The Prospects of Colombia and Latin America concerning the Paris Declaration

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZÁBAL¹

Colombia, as a country with a medium level of income, recognises that international cooperation helps to consolidate its development strategy and to dynamise its foreign policy priorities. The permanent and constructive dialogue between the international community and the country has made it possible to consolidate donors' awareness of and involvement in Colombian realities and to increase the volume of cooperation resources.

Despite the relative importance of aid in Colombia, cooperation plays a key role as a complement to national leadership and commitment to improving security, promoting equitable economic growth and strengthening social cohesion throughout the national territory.

One of the chief goals of Colombia's international cooperation has been to improve the quality and the impact of the international aid that it receives. This goal is based on the need to improve cooperation in order to align it to national priorities, to increase coordination between donors, to reduce transaction costs for the country and to evaluate the results of aid.

In recent years considerable progress has been made in the attainment of these goals, laying the foundations for Colombia to decide to adhere to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, an international instrument which aims to increase the contribution of cooperation to national development and to promote its role as a provider of cooperation.

1. The Paris Declaration in Colombia

Colombia signed the Paris Declaration in November 2007. This decision was the result of a lengthy process of reflection and of consultation which took place from 2006 onwards and in which members of the international community in the country, Latin-American countries, representatives of civil society and academic institutions took part.

¹ Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, High Presidential Counselor for Social Action and International Cooperation of Colombia.

The adherence of Colombia to this international instrument was officially endorsed by the international community during the IIIrd International Conference on Colombia in Bogotá from 29 November to 1 December 2007. The result of this conference was that the international community represented in the Group of 24 (G 24), signed the Bogotá Declaration in which it expressed its interest in taking part in the various processes and mechanisms that the national government defined for the implementation of the Paris Declaration.

The publication in January 2008 of presidential directive no 1 on the coordination of international cooperation was a key step in this process. In it, the president of the Republic instructed all national bodies to participate actively in the implementation plan for the Paris Declaration in Colombia, headed from then on by the Presidential Agency for Social Action and International Cooperation – SOCIAL ACTION, the leading body for international cooperation in Colombia.

Colombia was one of the 56 countries that carried out the follow-up survey on the Paris Declaration in the first trimester of 2008. Given the recent adherence of Colombia to the declaration, the results accord with the base line of this process. Among other advances, the survey revealed a high level of national appropriation and leadership in the orientation of its development and in the coordination of international cooperation, as well as in the matter of mutual responsibility.

Colombia developed a prospective exercise of long-term planning entitled «Visión Colombia 2019», whose goal was to define the kind of country Colombia should be in the year that marks the second century of independent political existence on 7 August 2019. This exercise led to the establishment of the National Development Plan 2006–2010 «Comunitarian State: Development for All» and the International Cooperation Strategy 2007–2010.

The National Development Plan is the instrument that is constitutionally mandated to define the goals and strategies of governmental policies,

the budget for its development and the bases of its evaluation. This has been approved as a law by the Congress of the Republic following consultation with Colombian civil society through the National Planning Council and has a period of validity of four years.

In the framework of the National Development Plan 2006–2010, the government of Colombia elaborated its International Cooperation Strategy 2007–2010, which sets out the broad outlines for the provision of cooperation to the country.

Although this is a government document, it is the result of a consultation process that took place in 2007 and involved G 24, various civil society organisations and representatives of local and national entities working together in the framework of the National System of International Cooperation.²

The outcome of the process was that Colombia prioritised three key areas around which cooperation is to revolve: the Millennium Development Goals (MDG); the fight against the global problem of drugs, and the protection of the environment; and reconciliation and governability.

These priorities are inspired primarily by the government's proposal to strengthen the accompaniment of the international community at the different levels that it is implementing in the framework of its social policy for the attainment of the MDGs. Although Colombia as a country of medium income is capable of achieving the 2015 goals at the national level, the existing regional asymmetries and populations in the country mean that cooperation by the international community is necessary in order to reduce existing gaps.

The government strategy for attaining the MDGs at the national level is the TOGETHER Network (Red JUNTOS), whose aim is to overcome extreme poverty. This network concentrates social services on the needs of families living in extreme poverty. The Red JUNTOS is based on preferential access for these families to the state's social services provision, as well as the co-responsibility of these families as the authors of their own development.

² A coordination mechanism that has operated since 2003, its purpose being to coordinate the management of cooperation between the various public and private bodies of the national and territorial order, guaranteeing that it dovetails with the priorities of the Cooperation Strategy, and promoting the appropriation of cooperation programmes by the beneficiaries.

Secondly, the Cooperation Strategy aims to intensify, within the framework of shared responsibility, the support of the international community in the fight against illicit drugs. In Colombia as well as in other parts of the world violence is financed by the trans-national drug business and related crimes. This phenomenon has hampered the social and economic development of the nation, has undermined the rule of law and has affected the civil population in a serious and indiscriminate manner.

Against this background it is essential that the international community should be able to accompany the country in its efforts to establish a regional and local base that provides stable and legitimate jobs and income and involves the sustainable use of renewable natural resources.

Finally, the Cooperation Strategy adopts an integrated and joint approach to institutional consolidation, peacebuilding and the promotion of co-existence with a view to advancing national reconciliation and strengthening national and local governability. Care for the victims of violence and re-integration into civilian life are strategic priorities if Colombia is to make progress in attaining these goals.

The development over the past five years of the London-Cartagena-Bogotá process can be regarded as a major step forward in joint responsibility. It is a unique experiment in dialogue and consultation between the government of Colombia and civil society, accompanied by the international community in the form of G 24.

As a result of the application of the follow-up survey to the Paris Declaration, the government notes the need to implement this declaration in accordance with the cooperation situation prevailing in the country.

In accordance with the above, in the course of 2008 ACCIÓN SOCIAL has developed a set of measures designed to increase the level of local application of the Cooperation Strategy, by strengthening the departmental committees in which territorial cooperation plans are being worked out in close collaboration with this instrument.

In the area of alignment and harmonisation, periodical meetings have taken place between regional authorities and donors to enable the latter to familiarise themselves with development programmes and cooperation programmes. At the national level,

thematic coordination exercises are taking place around the priorities of the Cooperation Strategy. These exercises have already produced major cooperation programmes which in turn have led to better coordination between donors and the reduction of transaction costs for Colombia.

It is also important to highlight the measures being taken to strengthen the national capacity for the channeling and administration of aid through the national systems.

In the coming years, Colombia hopes to intensify the use of this instrument by the donors and to improve evaluation of the results of aid.

2. Prospects for Latin America Latina and the Caribbean

With only a few exceptions, most Latin American and Caribbean countries have been and remain absent from the analysis, debate and reflection about the Paris Declaration and its implications in the region.

The attention of these countries has been focused on the significant reduction of aid that they receive as a result of the re-direction of resources to lower-income countries. This international tendency represents a failure to recognise the heterogeneity of countries of medium development and it also forgets that most of these countries are facing major challenges in their development paths. This in turn means that it is necessary to renew and to maintain the political and financial commitment of the international community.

Support to medium-income countries contributes first and foremost to greater stability and the growth of the international economy. A more active cooperation policy in these countries facilitates the provision of global public goods and prevents reversals of the social achievements of these countries.

Colombia regarded the Paris Declaration as a guiding instrument of the international system of cooperation and the appropriate means of triggering new prospects and measures capable of revitalising aid to Latin America and the Caribbean, increasing its efficiency and effectiveness and promoting other methods of cooperation in the region such as south-south cooperation and vertical cooperation.

Against this background, Colombia decided to take part in the 3rd High Level Forum on the Effectiveness of Development Aid in Accra, as an appropriate opportunity to call on the international community to work in the region to reduce poverty and inequality, to promote technical cooperation between developing countries and to implement the commitments made in the Paris Declaration in accordance with the circumstances of each country.

A crucial milestone in the fulfilment of this task was the conference held in Santa Marta, Colombia, of the regional Consultation for Latin American and the Caribbean in preparation of the 3rd High Level Forum.

During this event, the Latin American countries appealed to the international community to bring about greater coherence among the various sources of development finance, for example: foreign investment, international commerce, development aid and debt management. In this context they stressed the importance of coordinating the Paris Declaration with the follow-up of the Monterrey Conference.

They also underlined the need for the Paris Declaration to correspond to the reality of each country. This is crucially important for medium-income countries which, as providers and recipients of aid at the same time, play a special part in the new international architecture.

The importance of promoting south-south cooperation as an effective cooperation tool was also highlighted. Methods such as this promote relationships between participants, encourage the use of local expertise and know-how, involve shared efforts that are further facilitated by the social, cultural and economic identity between the countries. They therefore request the support of the international community through triangular cooperation.

Finally, the entire region stressed the importance of implementing quality management as an appropriate tool for results-based management and for accountability to citizens.

3. Colombia in the 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness

Colombia played an active part in the preparation and implementation of the 3rd High Level Forum. Thanks to its regional leadership within the Paris Declaration process, Colombia was a member of the working group on Aid Effectiveness, within which it promoted the different perceptions of Latin America and of the Caribbean on this subject.

Colombia, together with Switzerland, was elected co-chair of the Mesa de Apropiación, one of the nine round table discussions held in the forum. As a result, the Accra Action Agenda (AAA) recognised the importance of involving all development actors – governments, parliamentarians, social organisations, the media, the academic world – in the design, execution and follow-up of development policies.

The AAA also emphasised the need to develop the human and institutional capacities of the developing countries as a necessary condition for strengthening appropriation and national leadership. South-south cooperation is an appropriate instrument in this process.

The government of Colombia observes with great satisfaction the recognition by the AAA of the role of civil society organisation within the process of improving aid effectiveness. As a member of the assessment group on civil society and aid effectiveness, and in accordance with the process of dialogue that has been taking place with civil society within the country, Colombia has promoted the active participation of these organisations in the analysis, discussion and implementation of the Paris Declaration. This is backed up by a permanent and constructive dialogue with every government.

One example of this was the national consultation of civil society on aid effectiveness which took place in Colombia in August 2008 under the aegis of Colombian social organisations and with the technical and financial support of the national government and of Swiss cooperation.

The country is pleased with the way in which the AAA welcomed, recognised and showed its appreciation of the main recommendations proposed in the regional consultation for Latin America and the Caribbean, and it hopes that the donors will strongly commit themselves to implementing the

main recommendations, which are: support for medium income countries, donor alignment with national priorities, promotion of south-south cooperation and accountability in matters of cooperation.

During the 3rd High Level Forum, Colombia indicated its interest in hosting the 4th High Level Forum in 2011. This possibility will provide crucial support for Latin America and the Caribbean and will stimulate the implementation of the Paris Declaration in the countries of the region.

Coopération au développement triangulaire¹ et politique étrangère: simple avatar de la coopération bilatérale ou nouvel instrument pour une coopération publique «globale»?

MICHEL GRESSOT²

Préambule

D'emblée, il convient de réaliser que cette contribution n'a qu'une ambition heuristique. Elle vise un éclairage de relations internationales plus que d'ingénierie d'aide au développement. Ce n'est pas une compilation d'expériences. A cet égard, nous avons constaté que la littérature consacrée à la coopération triangulaire manque encore d'études de cas pratiques suffisamment homogènes qui pourraient servir de base à une compilation ou une tentative de typologie. Opportunément, il semble que le comité des agences de développement (CAD) de l'OCDE s'emploie à inciter ses membres à documenter selon un format commun leurs expériences de coopération trilatérale.

La coopération au développement triangulaire met typiquement en scène deux parties publiques donatrices choisissant de se répartir différentes fonctions de coopération au développement, par exemple, un financier principal, «s», qui négocie l'engagement des moyens avec un agent d'exécution principal, «b», qui assume lui-même la responsabilité du dialogue avec une tierce partie publique récipiendaire de l'aide, «h». Les tâches de conception, contrôle des résultats et de l'engagement des moyens étant, dans le meilleur des cas, partagée par les trois parties. Dans sa généralité théorique le triangle hbs³ permet donc d'imaginer de nombreuses combinaisons d'acteurs publics internationaux dans les rôles «h», «b» ou «s», avec l'unique contrainte que «h» ait un profil de développement humain moins avancé que «b» et «s». Cependant, dans la pratique, il s'avère que «h» est la plupart du temps un pays

en développement, allant de la catégorie moins avancé à celle de revenu intermédiaire, «b» un pays en développement émergent, puissance globale et/ou régionale mais pas forcément limité aux BICS, et «s» un pays de profil OCDE, la Corée du sud et le Mexique ayant plutôt vocation au rôle «b».

Trois sommets formant une figure plus complexe que deux extrémités, on peut se demander si les schémas qui régissent l'appréciation des résultats d'une coopération au développement bilatérale peuvent être simplement transposés à une coopération trilatérale. C'est pourtant ce qui semble encore se produire la plupart du temps, alors que nous plaiderions plutôt pour une réorganisation de ces schémas.

C'est pourquoi, le point de vue développé ici cherche à compléter les observations courantes. En effet, tandis que la perspective usuelle s'intéresse principalement – dans le triangle de coopération «hbs» – aux bénéficiaires pour le partenaire récipiendaire «h», observant notamment un potentiel d'efficacité supérieure grâce aux synergies entre «b» et «s» (non duplication, partage des bonnes pratiques, etc.), il s'agit ici de relever plutôt les bénéfices pour le pays donateur «s» et le pays donateur émergent «b» résultant de l'effort commun de coopération au développement vis-à-vis d'une tierce partie. Autrement dit, nous pointerons les effets du partenariat stratégique renforcé [s,b] et ceux de l'alliance de progrès [b,h], ces deux types d'effets, en interaction, ayant, de plus, un feed-back positif sur la gouvernance globale en réseau. Par exemple, en se souvenant des pays visés par le choix des initiales, le feed-back systémique dans une coopération trilatérale Haïti-Brazil-Suisse pourrait être la stabilisation d'Haïti, foyer d'insécurité globale, et l'accession du Brésil au conseil de sécurité de l'ONU, la première étant, semble-t-il, une épreuve d'étape pour la seconde. D'ailleurs, à titre d'analogie, on peut remarquer que la triangulation élémentaire est le meilleur moyen d'approcher la complexité «sphérique» du monde même si les relations internationales ont peu de chances de se modéliser un jour comme des images de synthèse!

- 1 Dans le texte qui suit, les qualificatifs «triangulaire» et «trilatéral» sont en général interchangeables, triangulaire étant souvent préféré pour sa connotation de construction géométrique.
- 2 Michel Gressot, Analyse et politique, Direction du développement et de la coopération.
- 3 Ces lettres symbolisant les sommets du triangle de coopération ont été choisies pour fixer les idées dans un contexte helvétique avec un cas pratique actuellement en discussion: «s» comme Suisse, «b» comme Brésil et «h» comme Haïti.

Cet article cherche en outre à proposer, en passant, l'idée que la coopération trilatérale, du fait qu'elle implique trois paliers de développement non linéaire, offre une occasion de surmonter les blocages des représentations antagonistes Nord-Sud et qu'elle a en outre un potentiel de rallier derrière la politique de coopération au développement les sensibilités «utilitariste» et «idéaliste» qui polarisent en général l'opinion publique des pays donateurs, qu'ils soient d'ailleurs de type OCDE ou émergents.

1. Introduction et contexte

Les dernières années de la guerre froide s'accommodaient assez bien de la coexistence – plutôt surprenante avec du recul – entre, d'une part, un paradigme de solidarité internationale qui justifiait une coopération au développement désintéressée, et, d'autre part, un objectif implicite d'alignement des pays récipiendaires de l'aide sur les intérêts stratégiques du camp occidental. L'époque ne reconnaissait encore que les «Newly Industrialised Countries», ou autres tigres, qui semblaient montrer une voie autonome vers le développement économique. Les petits pays asiatiques en question furent l'objet d'innombrables études qui cherchaient à comprendre ces succès malgré l'hétérodoxie des politiques économiques mises en place. On était tenté de conclure à l'exception qui confirmait la règle. Les grands pays émergents – ou ré-émergents pour tenir compte des susceptibilités historiques – n'apparaissaient pas encore comme tels dans le radar des agences de développement. Pourtant, le mouvement qui les ferait clignoter plus tard était déjà lancé avec le fameux adage de Deng Tsiaoping: «peut importe la couleur du chat, s'il peut attraper des souris». Un visionnaire comme Karl Schwab ouvrait dès 1979 une représentation en Chine.

Puis vint la fin de l'empire soviétique. Avec elle, se desserra l'horizon de la globalisation dont les instruments spécifiques étaient déjà rodés dans le monde occidental, en réserve de déploiement. La disparition concomitante de l'objectif stratégique de la coopération au développement du monde occidental allait – sans qu'on en prenne parfois toute la mesure – laisser à nu sa justification par la solidarité internationale. Ce n'était pas un problème pour la gauche et le centre droit de tradition caritative, qui continuaient à y trouver leur compte mais surgissait soudain pour la droite de l'opinion publique un déficit d'identification avec l'aide publique au développement (APD).

L'APD ayant perdu son statut d'«auberge espagnole» pour l'ensemble de l'éventail politique, le paradigme de solidarité internationale évolua dans un sens plus technocratique vers la notion de lutte contre la pauvreté. Certes un devoir moral – qui fait écho aux discours sur «l'extinction du paupérisme» engendrés par l'industrialisation européenne, dès la seconde moitié du XIX^{ème} – mais aussi, de façon plus actuelle, une intention d'intégrer les pauvres comme consommateurs dans un ordre économique globalisé. On peut interpréter cette dernière coloration fordiste comme une tentative de réconcilier avec la coopération publique au développement le secteur des affaires, orphelin de la justification stratégique mentionnée plus haut.

La conférence du millénaire à l'ONU a certes réaffirmé et généralisé l'objectif moral de la lutte contre la pauvreté mais elle en a aussi diversifié et complexifié la boîte à outil, par exemple avec le huitième objectif. Cet objectif transversal, dit de partenariat global pour le développement, est celui qui appelle à une cohérence interne des politiques des Etats, aussi bien donateurs que récipiendaires. C'est lui qui, au fond, entérine la fin d'un monde plutôt manichéen pour la coopération au développement. D'autre part, l'évolution autonome de la globalisation économique – avec une sortie de pauvreté pour des centaines de millions d'habitants du village global mais au prix d'inégalités dangereuses, même au cœur des puissances traditionnelles, et d'un risque de changement climatique irréversible – allait terminer de brouiller les cartes d'une représentation linéaire ou candide du développement, avec d'un côté des sociétés occidentales sans pauvreté, aptes à donner, et de l'autre, des sociétés sans richesse économique, aptes à recevoir. De plus, la globalisation a fait perdre aux flux financiers issus de l'aide publique leur centralité dans le développement car ils sont devenus une fraction des flux d'investissements privés, y compris les transferts sans contrepartie issus de l'émigration ou de l'aide privée.

L'hypothèse développée dans les lignes qui suivent est double:

- D'une part, la coopération triangulaire, en particulier, si elle est intensive en partenariats publics-privés, amorce peut-être une perspective nouvelle qui pourrait mieux concilier les références utilitariste et morale de l'aide au développement. La synthèse entre les deux s'opérerait en convoquant les intérêts économiques des pays donateurs dans une vision

de long terme qui souligne les avantages réciproques du développement durable et se distancie de la perception asymétrique associée à une concession gratuite. Le donateur se comprendrait ainsi comme bénéficiaire et le bénéficiaire comme donateur dans une relation d'interdépendance assumée. L'urgence climatique est peut-être le vecteur qui introduit le plus de changements dans ce type de perceptions.

- D'autre part, dans l'algèbre des relations de coopération au développement, un trinôme impliquant un partage des intentions et des rôles entre un pays de profil OCDE et un pays émergent vis-à-vis d'une tierce partie «moins développée» serait une figure plus propice à l'engagement du second dans la résolution des problèmes globaux, comparée à celle du binôme qui bute inmanquablement sur la question de l'asymétrie et campe l'un dans une position de donateur – de fonds, conseils de développement ou standards économiques, sociaux et environnementaux, et l'autre, dans une position de receveur passif.

2. Horizons de définition possibles

Il y a plusieurs sources de références intellectuelles derrière la coopération triangulaire, certaines sont anciennes. Ce qui est nouveau, c'est l'engouement relatif des agences de coopération et non pas le concept lui-même.

- Une **référence coloniale** tout d'abord: l'empire britannique à son apogée a sans doute le plus constitué une sorte de précurseur de l'ordre globalisé actuel. Il a stimulé la circulation des élites colonisées en son sein – armée et police, administration, commerce, services et industrie – reprenant parfois des structures d'échanges précoloniales. C'est ainsi que des communautés d'origine indienne jouent encore de nos jours un rôle économique non négligeable en Asie du sud-est, Afrique orientale et Caraïbes. L'Inde d'aujourd'hui est l'héritière principale de cet essaimage favorisé à l'époque par la pax britannica, ce qui interagit sans doute avec sa vocation actuelle pour la coopération triangulaire. On peut se demander si le Brésil – ceteris paribus – n'a pas une prédisposition analogue pour les pays lusophones d'Afrique. La mémoire coloniale n'est cependant pas le meilleur passeport pour la coopération triangulaire de nos jours. Elle peut expli-

quer parfois les sourdes résistances de la part des tierces parties récipiendaires devant une aide triangulaire. Une interprétation pessimiste qu'on rencontre implicitement de temps à autres pourrait aussi relever de ce genre de référence à un ordre impérial: la coopération triangulaire manifesterait une fatigue généralisée de la coopération Nord-Sud, avec des puissances du Nord qui chercheraient à passer le relais de leurs responsabilités historiques – comme un impôt du développement – aux pays émergents, devenus entre-temps des concurrents économiques.

- La deuxième référence, aux antipodes de la première, est justement le complexe d'idées formé par la **coopération Sud-Sud**, le non alignement, l'anti-impérialisme, les pays du Sud pivots régionaux et inter-régionaux pour la structuration d'une «périphérie» moins avancée. La conférence de Bandung qui réunissait, en 1955, 29 leaders de pays récemment décolonisés a instauré l'idée de l'autosuffisance collective entre pays en développement. C'est ensuite devenu un thème récurrent pour les Nations Unies avec divers avatars opérationnels tels que les programmes de Technical Cooperation among Developing Countries ou le Generalised System of Trade Preferences. Après l'exubérance émotionnelle de départ, due à l'optimisme de la décolonisation, il a été reconnu par les NU en 1999 que la coopération Sud-Sud était complémentaire à la coopération Nord-Sud et qu'il était erroné d'y voir une alternative exclusive. D'où l'apparition de la voie de synthèse Nord-Sud-Sud. Depuis, la déclaration de Paris de 2005, dont les pères spirituels sont le CAD et le PNUD, a entériné le potentiel de la coopération triangulaire Nord-Sud-Sud.
- Un troisième ordre de **références, plus économiques et commerciales** cette fois-ci, contribue à fonder l'impression que la coopération trilatérale est dans l'air du temps: il s'agit de phénomènes concomitants comme les «hubs» régionaux au sein des chaînes d'approvisionnement globale, exportation de capitaux des pays pivots dans leur hinterland ou vers des PED éloignés riches en ressources naturelles, intégration économique et politique régionale au Sud. Les flux d'investissements engendrés par ces mouvements tendent à confondre l'origine des capitaux, ce qui crée implicitement des figures de partenariats privés Nord-Sud-Sud. Ces derniers offrent à leur tour un

potentiel d'extension en partenariats publics-privés (PPP) triangulaires encore peu exploités par les gouvernements respectifs. Le défi pour les mettre en œuvre consiste à marier une logique de promotion des exportations ou d'approvisionnement stratégique et une logique d'entrepreneuriat social au-delà des apparences antagonistes de ces différents types de motivations.

Quelle que soit la matrice de références pour la coopération trilatérale ou plurilatérale Nord-Sud-Sud, sa particularité intéressante paraît être de mieux refléter les conséquences de la globalisation et remettre en question certains schémas hérités des débuts de l'aide au développement Nord-Sud, par exemple, en favorisant la graduation des rôles de bénéficiaire à donateur, en intégrant les stratégies d'influence et d'expansion économiques des nouveaux donateurs, publics ou privés, en reconnaissant que la géographie des inégalités économiques et sociales et des centres d'innovation est devenue plus complexe. ... Mais c'est aussi un risque de renouer avec de nouvelles formes d'aide liée dans la mesure où les standards développés par le CAD ne sont pas immédiatement applicables aux nouveaux donateurs. Les deux sections suivantes cherchent justement à mieux cerner les avantages et les inconvénients associés à la coopération triangulaire.

3. Problèmes de la coopération triangulaire

i) Une question de politique intérieure des pays donateurs tout d'abord: les opinions publiques des pays occidentaux restent attachées – peut-être de façon subliminale – au geste caritatif symbolisé par l'aide au développement dans une relation duale entre l'aidant et l'aidé⁴. Sont-elles prêtes à accepter une figure plus complexe, telle que le triangle ou, en général, un polygone ? En termes de problématique de l'agent et du principal, on peut reformuler cette question en se demandant, par exemple, si le contribuable suisse – le principal – est disposé à accepter une **chaîne de redevabilité (accountability chain) plus longue**, comprenant outre l'agent principal – l'administration fédérale – d'autres agents intermédiaires éloignés de la sphère d'influence suisse, avant d'atteindre le bénéficiaire final? Ce même public est-il prêt à comprendre la «réciprocité systémique» qui suggère, en passant à la limite

du développement durable, que le donateur est le bénéficiaire principal de la donation ? La récente décision du parlement suisse de plafonner l'APD multilatérale à 40% du budget total montre bien l'ampleur du défi pédagogique à relever. Il faut cependant observer qu'à condition de cibler particulièrement les milieux des affaires l'argumentation pour la coopération triangulaire avec un partenaire stratégique émergent restera toujours plus convaincante que celle pour la coopération multilatérale pure. Quant à l'opinion majoritaire des pays donateurs émergents, elle reste souvent très perplexe devant l'aide internationale consentie par les gouvernements. Elle la perçoit comme un luxe inutile face aux agendas domestiques inachevés.

ii) Le partenariat stratégique bilatéral entre un pays OCDE et un pays émergent – parties au schéma de coopération triangulaire – est autrement plus exigeant en termes de concessions réciproques que le partenariat traditionnel de développement avec un pays moins avancé. En particulier, les concessions demandées par le partenaire émergent peuvent affecter des intérêts économiques défensifs du pays OCDE. Idéalement, pour le gain de synergie, le dialogue de développement triangulaire devrait être partie intégrante de ce partenariat stratégique bilatéral. Le contrat de financement triangulaire deviendrait alors une composante des arbitrages à réaliser. Là encore, **il n'est pas sûr que l'opinion publique du pays OCDE accepte sans réticence de voir un effort souverain de développement international en faveur d'un pays pauvre associé à des concessions à un pays émergent**, lui-même perçu comme concurrent commercial. Une fois de plus, il serait crucial de mettre en œuvre une pédagogie démontrant qu'un sacrifice à court terme – par exemple dans les positions économiques défensives – est plus que compensé par l'avantage compétitif de long terme que représente une position extérieure consolidée par la mise en cohérence des politiques internes sous la bannière du développement durable. A cet égard, la composante d'aide au développement triangulaire pourrait apporter plus de relief à cette argumentation.

iii) A l'inverse, on peut se demander si le bénéfice d'une aide triangulaire, principalement mise en œuvre par le partenaire émergent, est appréciée par le pays bénéficiaire à la même valeur qu'une aide directe équivalente par le pays OCDE en question. Au-delà de la rhétorique militante Sud-Sud, il faut bien reconnaître que les avantages divers associés à une aide directe par un pays OCDE sont souvent mieux cotés par les élites des pays bénéficiaires.

⁴ La mémoire des anciens billets de 1000 CHF avec le partage du manteau n'est pas si éloignée...

Le prestige étant préféré à l'efficacité, il y a donc un risque de rejet de la part des pays récipiendaires sous prétexte que les moyens, technologies, expertises, institutions déployés par l'intermédiaire émergent ne sont pas à la hauteur du « haut de gamme » espéré. A ce préjugé contre une aide perçue comme « bon marché » s'ajoute parfois un soupçon de visée expansionniste attribué au pays émergent, en particulier s'il est un voisin régional. On se retrouve alors dans le schéma où, entre deux « puissances tutélaires », est préférée celle qui est perçue comme la plus éloignée, la plus riche et prestigieuse et – peut-être – la plus accessible aux « bons sentiments ». Ces considérations montrent bien que pour être comprise et acceptée par la tierce partie, et contrer la perception d'un désengagement, la coopération triangulaire nécessite souvent une présence qui reste forte de la part des agences du pays OCDE, en tout cas dans un premier temps. L'enthousiasme, suscité par l'idée que l'aide triangulaire permettrait immédiatement un désengagement en termes de ressources humaines par le pays OCDE, est donc à tempérer même si cela peut bel et bien représenter un objectif de long terme.

iv) **La question de l'aide liée** – une aide conditionnée par la restriction des fournitures d'équipements et d'expertise aux entreprises du pays donateur et, plus généralement, le conditionnement de l'aide aux intérêts stratégiques du pays donateur est remise à l'ordre du jour par la coopération triangulaire. Les agences de développement des pays OCDE se sont mises d'accord pour constater qu'une aide liée stricto sensu doit être évitée car elle représente la plupart du temps une perte d'efficacité comparée à un processus d'appel d'offre ouvert et compétitif. Dans sa conception plus générale, l'aide liée sous forme de concession d'avantages bilatéraux de tous ordres en échange d'une aide au développement, par exemple un accès préférentiel aux ressources naturelles, reste mal vue bien que souvent indirectement pratiquée. Les pays émergents afficheraient moins de scrupules à cet égard que les pays occidentaux. Cela serait susceptible de jeter un certain discrédit sur la coopération triangulaire vue comme conduisant à un affaiblissement d'une autodiscipline laborieusement gagnée. Dans ces conditions, en effet, pourquoi abandonner aux pays émergents un avantage économique auquel les pays OCDE auraient renoncé ? D'où une exigence que les agences des pays émergents adhèrent au consensus de leurs homologues de l'OCDE sous peine d'être considérées comme des passagères clandestines. La question n'est pas près d'être tranchée bien qu'on puisse légitimement se poser des

questions sur l'efficacité et la continuité d'une aide au développement qui serait artificiellement séparée de la recherche d'intérêts réciproques comme principe d'agrégation dans les relations internationales. A cet égard, la montée en puissance des pays émergents dans l'arène de la coopération au développement international est peut-être une occasion opportune de rouvrir le débat, à l'ère de la globalisation économique, sur les motivations de politique étrangère de l'aide publique.

v) Enfin, la coopération triangulaire souffre probablement d'un **effet de mode** comme seule l'aide au développement sait en produire. Une fois dissipée la fumée des enthousiasmes initiaux, il ne resterait pas grand-chose sur le terrain à part les schémas d'aide traditionnels, fatigués mais persistants. Il y a manifestement beaucoup de bon sens dans cette façon de voir favorable au statu quo. D'un autre côté, l'évolution des rapports de force dans les relations internationales oblige à une révision du scénario bilatéral sans quoi une vague de scepticisme pourrait balayer les idées reçues à mesure que croît le décalage entre le contexte et les schémas appliqués. L'engouement pour la coopération triangulaire représente peut-être ce tâtonnement en direction d'une aide au développement adaptée à un monde moins prévisible.

4. Avantages entrevus dans la coopération triangulaire

i) **Du point de vue du pays moins avancé récipiendaire d'une aide triangulaire**, les conclusions relatives à un **gain d'efficacité et d'efficience** attribuable à l'option pour un schéma triangulaire sont relativement balisées, encore que largement hypothético-déductives et parfois non dénuées de « wishful thinking ». Il n'est bien sûr pas possible de faire des essais « cliniques » en double aveugle comparant un schéma trilatéral face à un schéma bilatéral classique. Dès lors les comparaisons pied à pied sont un peu oiseuses. L'avantage d'un moindre coût des expertises et transactions est souvent mis en avant pour les réalisations de terrain bien qu'il soit difficile de comparer les résultats d'efforts répondant, au fond, à des intentions politiques différentes et, par là même, redevables de métriques différentes. Dans les avenants favorables au schéma triangulaire, sous l'angle de l'efficacité, on trouve le groupe d'arguments suivants:

- Par analogie avec les technologies appropriées ou « tropicalisées », on présuppose que l'aide

fournie par le pays émergent est plus familière des conditions spécifiques dues au moindre développement des institutions et aux rapports de forces sociopolitiques médiatisés par des institutions non formelles, ce qui se manifesterait par des conseils de politiques plus tolérants aux conditions locales de gouvernance («intermediate policy advice») et aboutirait in fine à une résorption du problème d'appropriation (ownership) sur lequel semble buter immanquablement les conseils de politique dispensés par les pays OCDE, à cause du différentiel de densité institutionnelle entre émetteur et récepteur. D'où, par voie de conséquence, il résulterait un empowerment plus aisé des bénéficiaires d'aide au développement dispensée par un pays émergent, qu'il s'agisse de «hardware» aussi bien que de «software». Dans cette optique, le schéma triangulaire pourrait servir à filtrer les conditionnalités les moins réalistes que le donateur OCDE serait tenter d'imposer en suivant sa nature. Cette façon de voir a pour elle une certaine logique mais il reste à vérifier de cas en cas si le donateur émergent est vraiment mieux outillé pour comprendre des terrains différents et s'y adapter en relativisant les pratiques enracinées dans son propre contexte.⁵

ii) Un des résultats les plus prometteurs visés par la coopération trilatérale est à reporter sur l'axe du partenariat avec le pays émergent. Il s'agit de la **promotion du processus d'apprentissage «learning by doing» au sein des nouvelles agences d'aide des pays émergents**. Certaines agences de l'OCDE – par exemple nous l'avons observé en Thaïlande – s'efforcent ouvertement de jouer un rôle de mentor vis-à-vis de leur homologue. L'idée est d'inciter ces nouveaux acteurs à bénéficier des expériences accumulées et, de la sorte, faire l'économie de certains problèmes de jeunesse. La contrepartie cherchée dans ce type d'arrangement – non dénué de rivalité entre agences occidentales – est un goodwill diplomatique pour le pays de l'OCDE «approuvé» dans son rôle de mentor par le pays émergent. Pour le nouveau venu dans l'arène du développement, le

rapprochement de l'OCDE est cependant une option plus recommandable que le patronage par une seule agence, du moins si les conditions s'y prêtent, par exemple, une adhésion préliminaire au centre de développement de l'OCDE laissant présager une adhésion ultérieure au CAD. Dans tous les cas de figure, une relation d'égal à égal avec des champs d'apprentissage ouverts des deux côtés du «pôle donateur» devrait idéalement présider à la conception d'un schéma de coopération triangulaire. Pour une agence occidentale, la consolidation de centres d'expertises régionales en matière de coopération développement n'est jamais un mauvais investissement pour la suite dans la mesure où le feedback obtenu peut aboutir à une amélioration des schémas initiaux, sans compter les avantages diplomatiques – tels que le renforcement de la compréhension mutuelle – dérivés du compagnonnage de terrain dans l'assistance à une tierce partie.

iii) Sur le plan de la **gouvernance globale** – comme il était déjà signalé dans le préambule – la coopération triangulaire semble offrir un potentiel de soutien aux politiques d'engagement des pays émergents pour qu'ils assument leur part de responsabilité face aux nouveaux défis globaux, tels que la sécurité énergétique, climatique et alimentaire. Le partage du rôle de donateur vis-à-vis d'une tierce partie moins avancée peut devenir un déclencheur de convergence en dépassant le clivage Nord-Sud reproduit, à son corps défendant, par l'aide bilatérale «simple». Dans cette mesure, l'implication des agences occidentales dans la coopération triangulaire peut contribuer à libérer d'une habitude mentale consistant à isoler l'aide au développement des autres agendas stratégiques extérieurs de peur de retomber dans l'opprobre de l'aide liée. Cela permettrait de sortir de l'évaluation à sens unique des résultats de l'aide en rehaussant le regard sur le retour bénéfique procuré au pays donateur. En effet, s'il peut paraître à beaucoup indécemment de rechercher une forme de réciprocité dans l'assistance directe à un pays moins avancé,⁶ cette exigence devient plus légitime dans le cas où l'aide procurée passe par un pays émergent qui la reformule car, alors, l'agenda de négociation s'élargit automatiquement sur d'autres horizons qui recouvrent des champs d'intérêts diversifiés du pays donateur.

5 A cet égard, nous avons été témoins à plus d'une reprise des difficultés éprouvées par les institutions indiennes semi-publiques, exportatrices de savoir-faire. Malgré leur bonne volonté manifeste, elles avaient de la peine à se départir d'un certain prosélytisme insensible aux différences. C'est précisément là que la coopération triangulaire peut montrer son utilité en accélérant l'apprentissage des institutions néophytes, par exemple, dans l'interculturalité.

6 Encore que, par analogie avec une relation d'aide thérapeutique, il serait dans tous les cas crucial de lutter contre l'asymétrie en appréciant à sa juste valeur le contre-don que la partie aidée est souvent portée à manifester sous l'emprise d'une injonction morale ou culturelle.

D'autre part, pour des pays émergents tentés de parler dans leur voisinage le langage d'une force chèrement acquise, la coopération trilatérale peut fonctionner comme un apprentissage concret du «soft power» pour lequel les pays de l'OCDE ont peut-être une leçon d'avance.⁷ Les agences membres du CAD pourraient songer au passage à consacrer une partie de leurs moyens à stimuler dans les pays émergents la formation de l'équipement institutionnel nécessaire au rayonnement du «soft power» à l'instar, par exemple des fondations politiques allemandes ou états-uniennes. Cet effort peut aussi prendre des chemins indirects comme le soutien aux réseaux d'action globale multi-acteurs qui cherchent justement à surmonter les blocages intergouvernementaux dans le champ multilatéral.

iv) Dans les pays OCDE, l'option pour la coopération triangulaire, du fait qu'elle implique un pays émergent, est porteuse d'un **potentiel de recentrage du positionnement – traditionnellement à la marge – des agences de coopération au développement** au sein du gouvernement. En effet, les politiques de coopération internationales menées par différents ministères sectoriels peuvent trouver un terreau d'expérience fertile dans les schémas triangulaires et le rôle de coordination de l'agence, sous l'égide des Affaires Étrangères, s'en trouver par là même renforcé.⁸ La participation de l'agence à une coopération multiforme avec le pays émergent en question la met alors directement en contact avec des agendas nationaux stratégiques auxquels elle est peu accoutumée. Le défi de synergie peut être relevé si l'agence de développement s'adapte et se dote des compétences de synthèse nécessaires.⁹ Mais les effets du recentrage peuvent aller encore un peu plus loin: non seulement différents compartiments de politique étrangère sont conviés à interagir dans le partenariat stratégique avec le pays émergent mais il peut aussi en résulter une impulsion bienvenue dans la mise en cohérence des politiques intérieures avec la politique étrangère, les premières

étant «soudain»¹⁰ exposées au regard et à la pression négociatrice du partenaire émergent. C'est la partie la plus ardue du job pour l'agence de développement qui doit alors trouver un équilibre entre, d'une part, sa propension à comprendre et relayer les besoins de développement du partenaire et, d'autre part, son imbrication dans la projection des intérêts nationaux où son intelligence du partenaire peut – et doit d'ailleurs en bonne logique – être mise à profit pour obtenir un avantage. Faute d'opérer aujourd'hui cette synthèse quelque peu acrobatique, il est toujours tentant de projeter dans le long terme la réconciliation de la défense des intérêts nationaux, issue d'une logique statique de jeu à somme nulle, d'un côté, et, de l'autre, l'alignement sur la logique dynamique du développement durable comme aboutissement ultime d'une politique d'intérêts nationaux bien compris. Pourtant, de nombreux arbitrages politiques intérieurs doivent intervenir dès aujourd'hui pour déployer leurs effets demain. A cet égard, le cadre de référence du développement durable avec son universalité, égalitarisme – il n'y a pas un groupe riche durablement développé et un groupe pauvre en voie de développement durable! – et son illustration par des défis globaux semble être un meilleur vecteur de mobilisation des opinions publiques nationales que celui du développement humain ou économique des pays pauvres dans sa connotation asymétrique de rattrapage et désintéressement de la part des pays riches. En somme, la coopération triangulaire oblige à la circulation des savoir-faire, compétences et «idéologies». C'est – pour qui veut le saisir – un vecteur de décloisonnement bureaucratique, une incitation pour les différents services publics à rechercher une convergence dans l'action sous l'égide d'une conception dynamique des intérêts nationaux. C'est exactement la grille de lecture qu'on peut appliquer aux efforts de la Suède pour importer de l'éthanol Brésilien mesurablement dénué d'effets néfastes pour l'environnement et la sécurité alimentaire, et acceptable pour une opinion publique très sensibilisée aux défis globaux. L'accord privé entre importateurs suédois et

7 y compris, bien-sûr, les USA, passés maîtres en la matière, malgré l'obscurantisme des huit dernières années à cet égard.

8 A condition, probablement, de renoncer à la maîtrise d'œuvre sur le terrain.

9 Malheureusement, les agences de développement réagissent encore trop souvent par une phobie de l'instrumentalisation à cette occasion de synthèse car elle peut remettre en question certaines croyances fondatrices.

10 C'est comme si la politique intérieure sortait d'un champ de tension où seuls étaient légitimement représentés des groupes de pression domestiques. L'intégration des pays émergents dans un système de revue par les pairs – à l'OCDE ou aux Nations Unies peut-être mais pourquoi pas dans un cadre institutionnel neuf restant à inventer – est un des enjeux majeurs des 10 prochaines années. Rendre acceptable aux opinions publiques nationales le droit de regard de ces «nouveaux baillis» ne sera certes pas une partie de plaisir!

exportateurs brésiliens instaure un mécanisme de certification indépendant vérifié par SGS. Ce développement purement privé¹¹ est l'un des résultats du partenariat intergouvernemental stratégique entre les deux pays¹² qui envisage également la coopération triangulaire avec des pays moins avancés dans le domaine de la production et certification des bioénergies. Cela illustre que la coopération triangulaire est un creuset pour différentes conceptions des intérêts nationaux qui peut déboucher sur une action politique efficace.

v) Enfin, l'option pour la coopération triangulaire, encore une fois du fait qu'elle implique ou résulte d'un partenariat stratégique avec un pays émergent, serait une occasion prometteuse de **faire s'entrecroiser les transferts de capitaux publics et privés augmentant ainsi la probabilité d'un effet de levier entre ces deux catégories**. En effet, s'il y a peu de chances que des fonds publics de coopération au développement originaires d'un pays européen et destinés à un pays moins avancé complètent des flux d'investissement privés suivant le même chemin¹³, il est en revanche beaucoup plus probable que cela se produise quand ces mêmes fonds publics – destinés au même pays pauvre – transitent par un pays émergent, y compris dans la deuxième étape du parcours où les flux financiers publics d'origine européenne croiseront des exportations de capitaux privés du pays émergent vers le pays moins avancé¹⁴. Cette observation peut paraître triviale dans sa grande généralité mais elle fait référence à un complexe de constatations empiriques consolidées ces dix dernières années dans une vision des rendements croissants des investissements dans un pays moins avancé: autrement dit, ce ne serait pas l'intensité des investissements dans tel ou tel secteur précurseur – éducation, santé, gouvernance, infrastructures, exploitation durable des

ressources naturelles – qui déclencherait une sortie du piège de la pauvreté mais la synergie entre investissements publics et privés destinés simultanément à tous ces secteurs. Dans cette optique, la coopération triangulaire avec son potentiel de partenariat publics-privés multiples pourrait jouer un rôle instrumental important avec des effets de démonstration.

5. Conclusion

Nous avons essayé de montrer que, dans l'univers des relations interétatiques bilatérales, le passage à une coopération triangulaire impliquant un partenariat stratégique avec un pays émergent serait de nature à modifier en profondeur la *Weltanschauung* de la coopération au développement. En remettant au centre la recherche d'avantages mutuels, principe d'agrégation des relations internationales, en brouillant symboliquement d'une certaine façon la figure du face-à-face entre les contraires, le fort et le faible, le riche et le pauvre, l'innovateur et l'attardé, la coopération triangulaire obligerait à réviser certaines représentations obsolètes, tout en épousant le déplacement des centres de gravité économique vers le Sud et vers l'Est. A la faveur – si l'on ose dire – de la crise économique globale, quand l'intervention publique revient en grâce et peut donner une impulsion anti-cyclique, l'urgence de l'action coopérative face au défis globaux offre à la coopération triangulaire un terreau fertile pour la mise en place de partenariats publics-privés. Il ne serait pas surprenant à cet égard que la coopération triangulaire devienne un des véhicules favoris pour les programmes cherchant à répondre aux défis globaux, en complément de la voie multilatérale. N'est-il pas symptomatique que la coopération triangulaire occupe une place de choix dans l'agenda d'action intergouvernemental et inter-agenciel adopté en septembre 2008 à Accra pour approfondir la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide?

Cet article qui reflète les opinions de l'auteur et n'engage que lui est le fruit de réflexions collectives amorcées par l'ancienne équipe, ainsi que les conseillers externes, de Global Issues and Sustainable Development au sein de la Direction de la Coopération au Développement (DDC) suisse. Les pistes explorées ont trouvé un écho favorable et sont poursuivies sous une forme renforcée grâce à la récente réorganisation de la DDC qui a placé l'accent sur les défis globaux et la coopération régionale.

11 En attendant la promulgation et la mise en œuvre d'une réglementation européenne concernant le commerce des bioénergies

12 Bien que cette paternité ne soit pas revendiquée car le dispositif se trouve dans une zone grise du droit OMC.

13 Sauf à considérer les transferts résultant de l'émigration comme des flux d'investissement.

14 Sous réserve de l'hypothèse sous-jacente que les pays émergents sont relativement moins timides que les pays occidentaux dans l'exportation de capitaux privés vers les pays moins avancés. Cette hypothèse sera notamment explorée, à la lumière de la crise économique globale, par le Centre de Développement de l'OCDE dans son projet de publication «Global Economic Outlook 2010».

Von Paris nach Accra – und darüber hinaus

Lehren aus der Aid Effectiveness Debatte aus der Sicht der Zivilgesellschaft

MELCHIOR LENGSELD¹

1. Einleitung

Nach zweijährigen Vorbereitungen fand im August 2008 das 3. *High Level Forum on Aid Effectiveness der OECD* in Accra/Ghana statt. Aus Sicht der OECD-Länder diente es einer Standortbestimmung zur Umsetzung der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (PD) von 2005 und dazu, die zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele nötige Dynamik in der internationalen Gebergemeinschaft aufrechtzuerhalten. Den *Civil Society Organisations* (CSOs) dagegen, welche an der Konferenz Gelegenheit erhielten, ihre Vorstellungen einzubringen, ging es in Accra darum, wesentliche Schwächen der *Paris Declaration* zu korrigieren und deutlich zu machen, dass das Feld der Akteure, die die Architektur der internationalen Hilfe bestimmen, auf nicht-staatliche Organisationen erweitert werden muss, wenn die Hilfe wirklich effektiv sein soll.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Vorbereitungen zum *High Level Forum* – die auch einen Konsultationsprozess zwischen den CSOs von historischer Breite beinhalteten – und in die Konferenz selbst hatte unmittelbare Auswirkungen auf das Ergebnis der Gespräche und wird die Debatte um die Aid Effectiveness auch darüber hinaus prägen. Sie zeitigte aber auch Folgen für die CSOs und die Länder, unter ihnen die Schweiz, die im Vorbereitungsprozess und an der Konferenz aktiv teilnahmen und wichtige Beiträge leisteten. Beide Seiten werden sich auf Grund der in diesem Prozess gemachten Erfahrungen mit kritischen Fragen auseinandersetzen müssen; sie haben aber auch die Chance, diese Erfahrungen in künftige Auseinandersetzungen in der Aid Effectiveness Debatte – und anderswo – einzubringen und die geöffneten *windows of opportunity* zu nutzen, um zu einer Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit beizutragen.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit den Erfahrungen aus dem Accra-Prozess und mit dessen

Auswirkungen auf die künftige Aid Effectiveness Debatte aus der Perspektive der Zivilgesellschaft. Das folgende **Kapitel 2** zeigt den Weg nach Accra aus Sicht der CSOs auf, indem es einerseits den globalen Konsultationsprozess schildert, in dem sich die CSOs auf das Treffen in Accra vorbereiteten, und andererseits die Resultate des Monitoringprozesses der Umsetzung der Paris Declaration referiert. **Kapitel 3** befasst sich mit den aus CSO-Perspektive relevanten Ergebnissen der Accra-Konferenz und beleuchtet diese kritisch. **Kapitel 4** geht der Frage nach, welche Anstöße sich aus dem Vorbereitungsprozess und der Konferenz von Accra für die internationale CSO-Gemeinschaft ergeben. Vor dem Hintergrund dieser internationalen Dynamik postuliert **Kapitel 5** aus Sicht einer Schweizer Entwicklungsorganisation, wie sich die Schweiz im Post-Accra-Prozess positionieren sollte und weshalb dies für die internationale Debatte Mehrwert schaffen würde.

2. Der Weg nach Accra

2.1. Die Einbindung der CSOs in den Vorbereitungsprozess

Die *Paris Declaration* wurde von der globalen Zivilgesellschaft von Beginn weg sehr kritisch beurteilt. Die Hauptkritikpunkte (siehe Kasten 1) betrafen (1) die Einschränkung der „relevanten“ Entwicklungsakteure auf Regierungen der Geber- und Nehmerstaaten und (2) die daraus folgende Fragwürdigkeit des Begriffs der Ownership. Weiter äusserten die CSOs (3) Zweifel an der Fähigkeit der Regierungen im Süden, die gesamte Hilfe innerhalb der vorhandenen staatlichen Systeme sinnvoll absorbieren zu können sowie (4) Befürchtungen, dass eine zu starke Harmonisierung seitens der Geberländer deren Verhandlungsmacht über Gebühr stärken und zu einer Zunahme der Policy-Konditionalitäten führen würde.

Diese Kritik fand teilweise auch in der OECD ein Echo. Insbesondere die Definition der „relevanten Entwicklungsakteure“ war im Rahmen des DAC

¹ Melchior Lengsfeld, Geschäftsleiter Helvetas - Schweizer Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, Zürich. contact: melchior.lengsfeld@helvetas.org

von verschiedenen Gebern kritisiert worden. Daher wurde beschlossen, die *Working Party for Aid Effectiveness*, welche die Umsetzung der *Paris Declaration* begleitet, mit einer *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* zu unterstützen. Diese sollte sowohl die Verbindungen und Auswirkungen der Aid Effectiveness Agenda auf die Arbeit der CSOs als auch die Arbeit der CSOs selbst analysieren.² In der *Advisory Group* nahmen – ein Novum in der Geschichte der OECD – neben Regierungen der Industrie- und der Entwicklungsländer auch Vertreter von CSO-Netzwerken aus Entwicklungs- und Industrieländern Einsitz.

Parallel zur Festlegung der *Terms of Reference* der *Advisory Group* im März 2007³ wurde auch ein globaler Konsultationsprozess von noch nie dagewesener Breite vereinbart, der die Positionen der CSO-Akteure im Hinblick auf Accra konsolidieren sollte. Im Verlauf dieses Prozesses fanden zahlreiche nationale und regionale Workshops statt, an denen Hunderte von CSOs teilnahmen.⁴ Die zentralen Kritikpunkte der CSOs an der PD wurden zuhanden der internationalen Gebergemeinschaft und des Accra-Forums in einem Forderungskatalog zusammengefasst (siehe 4.3).

Der Prozess der Einbindung der CSOs in die Vorbereitungen auf das *High Level Forum* wurde von der *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* koordiniert und von Geberländern wie Kanada und der Schweiz finanziell unterstützt. Auf Seiten der CSOs wurde der Konsultationsprozess von einer *International Steering Group (ISG)* koordiniert und durch den Koordinator der *IBON Foundation* als Teil des *Reality of Aid-Netzwerkes* geleitet. Die ISG zeichnete auch für die Organisation des CSO-Parallelforums in Accra verantwortlich.

2 Für die relevanten Referenzdokumente, siehe <http://www.cso-effectiveness.org/-Advisory-Group-on-Civil-Society-.html#nb1>

3 Der Autor nahm als Vertreter des entwicklungspolitischen Schweizer NGO-Netzwerks *Alliance Sud* ebenfalls an dem Treffen teil.

4 Die Ergebnisse der verschiedenen nationalen und regionalen Workshops wurden im Februar 2008 in einer globalen Konferenz in Gatineau/Canada zusammengetragen. Siehe den Konferenzbericht *The international forum on civil society and aid effectiveness: a multistakeholder dialogue. Hosted by the advisory group on civil society and aid effectiveness*, Gatineau, Québec (Canada), February 3-6, 2008, mit detaillierten Berichten von den verschiedenen Roundtables sowie das *Aid Effectiveness Sourcebook: Civil Society and Aid Effectiveness. An Exploration of Experience and Good Practice. A Reference Guide*, OECD: Paris, August 2008. Siehe <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

Die Konsultationen und der Dialog mit „offiziellen“ Gebervertretungen, z. B. im Rahmen der *Advisory Group*, lieferten wichtige Ergebnisse im Hinblick auf Accra, gaben den CSO-Forderungen eine neue Legitimität und beeinflussten die Formulierung der *Accra Agenda for Action*, dem zentralen Konferenzresultat, in wichtigen Punkten (siehe 3.1).

2.2. Ernüchternde Ergebnisse des Monitoringprozesses

Die CSO-Anliegen erhielten zusätzliche Legitimität durch die Ergebnisse des von der OECD angestregten Monitoringprozesses, in dessen Verlauf über 40 Länderstudien erstellt wurden. Deren Resultate wurden in einem Fortschrittsbericht⁵ zusammengefasst und kommentiert sowie in einer breit angelegten Evaluation⁶ interpretiert.

Die Evaluation bekräftigt, dass die PD zentrale Themen der Aid Effectiveness Agenda aufgreift und den strategischen Einsatz der internationalen Hilfsströme fördert. Zudem wurden in einzelnen Ländern bei einigen Indikatoren der PD Verbesserungen erzielt.⁷ Gesamthaft zeichnen die Länderstudien jedoch ein ernüchterndes Bild. Fast alle Länder sind weit davon entfernt, die Ziele der *Paris Declaration* bis 2010 zu erreichen – sofern sie überhaupt über Monitoring Daten verfügen. Entsprechend formulieren viele Unterzeichnerländer im Evaluationsbericht grundlegende Kritik:

„[In the view of many countries] the Declaration is not necessarily designed to offer any tailored solutions to some of the ... most pressing development preoccupations, such as: the management of devolution and decentralisation; human resource and capacity issues; new thematic trusts in development; sustainability of the results of development projects and programmes; environmental issues; gender concerns, or better management of non-aid financing for development. ... [The Declaration] is far from being seen as a panacea for many countries' development concerns.“ (Evaluation..., p. xiii)

5 *Improving Ways of Working for Aid Effectiveness: Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, OECD/DAC 2008.

6 B. Wood et al. *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Phase One, Synthesis Report*, kabell consulting, July 2008. (Zitiert als „Evaluation...“)

7 So gibt ein gutes Drittel der Länder, die einen Ländersurvey durchgeführt haben, an, dass sie ihr Finanzmanagement verbessert hätten oder dass sich ihre Geber vermehrt untereinander absprächen.

Kasten 1

Die CSO-Kritik an der Paris Declaration

(1) Relevante Entwicklungsakteure: Die *Paris Declaration (PD)* spiegelt die Entwicklungsperspektive der OECD-Länder und fasst den Kreis der „relevanten“ Entwicklungsakteure sehr eng. Anliegen der *emerging donors*, aber auch globaler Programme, grosser Stiftungen oder der internationalen CSO-Gemeinschaft sind ungenügend oder gar nicht reflektiert. Die *Bill & Melinda Gates Foundation* verfügt über ein jährliches Budget, das grösser ist als dasjenige der Weltgesundheitsorganisation (WHO) – gesamthaft tragen CSOs rund ein Viertel der international verfügbaren Entwicklungsgelder bei. Der einseitige Regierungsfokus der PD ist sachlich kaum vertretbar, sondern das Ergebnis eines blinden Flecks der internationalen Gebergemeinschaft.

(2) Ownership: Wo Geber- und Partnerregierungen als einzig relevante Entwicklungsakteure definiert werden, besteht ein grosses Risiko, dass wichtige gesellschaftliche Positionen nicht vertreten sind. Dieses Risiko steigt, je undemokratischer ein Land geführt ist. Entsprechend scheint Ownership als Leitprinzip der PD ungenügend konzeptualisiert: Echte Ownership – egal ob „broad based“, „inclusive“ oder „democratic“ – kann nur in einem offenen gesellschaftlichen Prozess entstehen. Die sehr durchgezogenen Erfahrungen mit der Erarbeitung von nationalen Armutsreduktionsstrategien (PRSPs) in den neunziger Jahren haben gezeigt, wie anspruchsvoll die Umsetzung gesellschaftlicher Partizipation in eine konkrete Praxis ist.

(3) Alignment/Use of country systems: Eine verstärkte Umsetzung der Hilfe durch die Ministerien der Partnerregierungen führt in vielen Ländern rasch zu Problemen. Es stellt sich die Frage, ob die natio-

nen Systeme überhaupt über die Kapazitäten verfügen, substanzielle internationale Hilfe zu absorbieren. Zahlreiche Beispiele belegen überdies, dass sich nationale Umsetzungsmechanismen tendenziell auf politisch einflussreiche Gruppen ausrichten, welche typischerweise in der Hauptstadt oder in regionalen Zentren, aber kaum auf dem Land angesiedelt sind, wo noch immer die Mehrheit der Armen lebt. So zeigt eine aktuelle Studie für das Sahelland Mali, dass 80% des nationalen Budgets in der Hauptstadt ausgegeben werden, obschon weit über die Hälfte davon durch internationale Geber finanziert wird.⁸ Nationale Umsetzungsprogramme basieren in vielen Entwicklungsländern auf überstandardisierten und häufig veralteten Ansätzen. Sowohl die Sicherung minimaler Qualitätsstandards wie Innovation und Verbesserung bleiben dabei rasch auf der Strecke. Auch politisch sensible Themen wie Menschenrechte, Minderheiten- oder Genderfragen, an denen die nationalen Eliten wenig Interesse haben, werden bei rein staatlicher Umsetzung kaum mehr bearbeitet.

(4) Harmonisation: Angesichts der oft fragmentierten Landschaft von Akteuren, die im gleichen Sektor tätig sind, kann verstärkte Koordination in der internationalen Hilfe als Prinzip nur begrüsst werden. Es ist jedoch zu befürchten, dass eine stärkere Koordination der internationalen Geber untereinander nicht zu mehr, sondern zu weniger Ownership führt: Wo die Geber mit einer Stimme sprechen, steigt ihre Verhandlungsmacht gegenüber der Partnerregierung. Auch für kleinere Geber, wie die Schweiz, besteht ein Risiko, für ihre Anliegen in „harmonisierten“ Kontexten weniger Gehör zu finden, insbesondere dort, wo ein finanzkräftiger Geber wie die EU oder Grossbritannien eine spezifische Sektorpolitik durch entsprechende Policy-Konditionalitäten durchsetzen möchte.

Der Fortschrittsbericht stellt zudem fest, dass die Policy-Konditionalitäten bei der Vergabe der ODA bisher nicht abgenommen haben. So heisst es darin freimütig: „Many partners ... continue to express the view that conditionalities are rather reshaped than reduced.“⁹ Gleichzeitig führte die Arbeit an der Geber-Koordination und an der Ausrichtung auf die Systeme der Partnerländer bisher nicht zu einer Reduktion der Transaktionskosten, und auch auf Seiten der Geber wird mittlerweile in Frage gestellt, ob harmonisierte Ansätze prinzipiell zu tieferen Transaktionskosten führen.

Beklagt werden aus Sicht der Partnerländer und

der Geber mangelnde Management- und Umsetzungskapazitäten. Aus Geber-Sicht fehlt es in vielen Fällen grundsätzlich an Vertrauen in die Umsetzungssysteme der Partnerländer; entsprechend ist auch die Nutzung der Systeme der Partnerländer weiterhin eher tief. Noch immer wird fast die Hälfte der internationalen ODA-Mittel als gebundene Hilfe eingesetzt, was gemäss Schätzungen der OECD zu Beschaffungskosten führt, die 15-30% über internationalen Marktpreisen liegen. Auch Vorhersagbarkeit und transparente Information zum tatsächlichen Einsatz der ODA-Mittel

9 *Improving ways*, § 7.

8 Siehe „FONGEM: Efficacité de l'aide budgétaire et implication sur les acteurs dans le cadre de la décentralisation et du développement local au Mali“, Bamako, Juli 2007.

sind weit von den Zielen der *Paris Declaration* entfernt. Dort, wo Daten zu den Ausgaben transparent kommuniziert werden, ergibt sich ein bedenkliches Bild: 2007 wurden nur 46% der versprochenen Mittel gemäss Planung eingesetzt.

Gleichzeitig haben die Umsetzungsmodalitäten, die in der *Paris Declaration* gefördert werden, in wichtigen Bereichen negative Auswirkungen gezeigt. So seien die Zentralregierungen einseitig auf Kosten anderer gesellschaftlicher Akteure gestärkt worden. In der Praxis führte das Capacity Building zentraler Ministerien in mehreren Ländern, die sich am Monitoringprozess beteiligten, zu einer Re-Zentralisierung und behinderte die Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und Regionalregierungen. Der Evaluationsbericht hält unmissverständlich fest, die externe Unterstützung, und damit ein wichtiger Teil der Ownership bleibe „heavily weighted in favour of central government players rather than provincial and local authorities, even in fields that are supposed to be devolved.“ (Evaluation..., p. viii) Auch mit der Rechenschaftslegung steht es kaum besser. So beklagt das DAC in einem Kommentar nach Accra: „Mutual accountability remains the least understood element of the aid effectiveness agenda“.¹⁰ Das stimmt nachdenklich, denn neben Ownership stellt Accountability sicherlich den politischen Kern der *Paris Declaration* dar.

Die Ergebnisse der internationalen Übersichtsberichte bestätigten schliesslich auch die Befürchtungen der CSO-Gemeinschaft, dass die Umsetzung der *Paris Declaration* mit ihren 12 Indikatoren weitgehend auf einen technischen Prozess reduziert wurde, der Effizienz Aspekte einseitig vor Fragen der Effektivität stellt und gesellschaftspolitische Aspekte der Entwicklung weitgehend ausblendet.¹¹ Oder in den lakonisch-selbstkritischen Worten des Fortschrittsberichts: „Future progress on the Paris Declaration requires political leadership ... But the Declaration fails to resonate politically“.¹²

Gemessen am Anspruch der *Paris Declaration* sind die Ergebnisse der Ländersurveys und der zu-

sammenfassenden Evaluation vernichtend. Neben grundlegenden Problemen in der Formulierung ihrer Leitprinzipien spiegeln sie die Tatsache, dass weder Geber- noch Partnerregierungen es mit der Umsetzung ernst gemeint haben – angesichts der Probleme, die in den Länderstudien und dem Evaluationsbericht benannt werden, durchaus mit guten Gründen. Entscheidend ist daher, welche Schlüsse aus diesen kritischen Monitoring- und Evaluationsergebnissen in Accra für die weitere Umsetzung der PD gezogen wurden.

3. Accra: „landmark achievement“ oder „agenda for inaction“?

3.1. Die Konferenz und die Accra Agenda for Action

Vor diesem Hintergrund fand vom 2.-4. September 2008 das 3. *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra statt. Die Zielsetzung der Konferenz bestand in der Finalisierung der *Accra Agenda for Action (AAA)*, welche im Vorfeld verschiedentlich kommentiert und überarbeitet worden war, wobei auch Anliegen der CSOs Eingang in den Text gefunden hatten. Vor Konferenzbeginn wurden die progressiven Formulierungen allerdings wieder abgeschwächt, und am Forum selbst vertraten gewichtige Akteure wie die USA und Japan konservative Positionen, die erst kurz vor Konferenzende aufgeweicht werden konnten.

Dennoch: Das von zahlreichen Medien abgedeckte Parallelforum mit über 600 Teilnehmenden in den Tagen vor dem *High Level Forum*, die aktive Teilnahme der CSO-Vertreterinnen an den Roundtable Diskussionen sowie die gut abgestimmte Stellungnahme des CSO-Vertreters am Ministertreffen haben dazu beigetragen, in Accra eine CSO-freundlichere Stimmung zu schaffen. Der Einbezug der CSOs sowohl an als auch im Vorfeld der Konferenz wird insgesamt von den meisten CSOs als Erfolg angesehen. Die Öffnung der Koordinations- und Vorbereitungsprozesse der OECD für CSOs ist ein Novum, das auch auf Themenbereiche jenseits der Aid Effectiveness ausstrahlen kann. Zudem hat die gemischt zusammengesetzte *Advisory Group* hervorragende Arbeit geleistet und wichtige Inputs

¹⁰ DAC news, Sept. 2008.

¹¹ Siehe CIDSE views on the *Paris Declaration and recommendations for positive changes in Accra*, CIDSE: Brüssel, Mai 2008.

¹² Überraschend ist insbesondere, dass die OECD damit einen zentralen Kritikpunkt der CSOs an prominenter Stelle aufnimmt und bestätigt, nämlich in der Einleitung des Fortschrittsberichts *Improving Ways*, als eine von 10 Kernaussagen.

in die Vorbereitung der AAA eingebracht.¹³ Schon die Tatsache, dass eine Vertretung der CSOs direkt in einen workstream der OECD integriert wurde, stellt ein wichtiges Signal für zahlreiche Mitgliedsstaaten der OECD dar.

Aus Sicht der Geber dürfte positiv bewertet werden, dass durch den breiten Konsultationsprozess vor Accra die internationale CSO-Gemeinschaft ein hohes Involvement in die Thematik der Aid Effectiveness entwickelt hat; was sich schon allein daran zeigt, wie prominent CSOs in Accra vertreten waren: Während 2005 bei der Verabschiedung der *Paris Declaration* nur 14 CSO zugegen waren, nahmen in Accra über 600 CSOs aus 88 Ländern teil. Entsprechend hat der Koordinator der ISG der CSOs, Antonio Tujan, die Konferenz von Accra als wichtigen Wendepunkt bezeichnet.¹⁴

3.2. Die Resultate aus Sicht der CSOs

Auch inhaltlich wurden in Accra Schritte in die richtige Richtung getan. In der *Accra Agenda for Action* wird die Bedeutung der Organisationen der Zivilgesellschaft als eigenständige Entwicklungsakteure und als Partner in der Koordination der internationalen Entwicklungsanstrengungen ebenso explizit anerkannt wie die Rolle der Bürgerinnen und Bürger, von Parlamenten, Lokalregierungen, Forschungsinstitutionen, der Medienlandschaft, aber auch von Global Funds und des Privatsektors im Entwicklungsprozess. Die Zusammenarbeit all dieser Akteure wird als Ziel festgeschrieben

(AAA, §§ 16, 20).¹⁵ Die *Accra Agenda for Action* spiegelt damit ein deutlich offeneres Partnerschaftsverständnis und ein politischeres Verständnis von Entwicklung wider als die *Paris Declaration* mit ihrem einseitigen Fokus auf Zusammenarbeit zwischen Regierungen und stellt damit zumindest auf dem Papier einen klaren Fortschritt dar.¹⁶

Auch über die zentralen Themen für die Arbeit der kommenden Jahre wurde ein breiter Konsens erzielt. So soll u. a. die *country ownership* gestärkt werden und aus Konsultationen mit Parlamenten, Lokalregierungen und CSOs hervorgehen (AAA, § 13). Dabei wird explizit auf die überragende Bedeutung ausgewählter inhaltlicher Themen mit transversalem Charakter wie der „Dublin-Themen“ (Gender, Menschenrechte, Behinderung und Umwelt) hingewiesen (§ 13) und der Armutsfokus in der Umsetzung betont (§ 23). Capacity Building für institutionelle und individuelle Fähigkeiten soll weiter gestärkt werden (§ 14), damit die Systeme

13 Es gelang ihr immer wieder, CSO-Anliegen während des Vorbereitungsprozesses mit der offiziellen Agenda der *Working Party on Aid Effectiveness* zu verbinden und ihnen in den Augen der Gebervertreter zusätzliche Legitimität zu verleihen. Siehe die einflussreiche „Synthesis of Findings and Recommendations“, in welcher die *Advisory Group* ihre 21 Empfehlungen für eine effektivere Zusammenarbeit zwischen Regierungen und CSOs formuliert, und welche die Ergebnisse des *Roundtable on CSO and Aid Effectiveness* entscheidend mitgeprägt hat.

14 Antonio Tujan: „The Accra High Level Forum, a Landmark Achievement for CSO Effectiveness?“ (7. Nov. 2008) auf <http://www.cso-effectiveness.org/The-Accra-High-Level-Forum-a,168.html>.

15 Schon in der Vorbereitung zu Accra hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass die *Paris Declaration* in Bezug auf „relevante Entwicklungsakteure“ mit ihrem einseitigen Regierungsfokus zu restriktiv formuliert war (siehe *Improving Ways*, § 18). Weitere zentrale Faktoren für die Anerkennung der CSOs als relevante Entwicklungsakteure waren: (a) die Anerkennung des finanziellen Beitrags der CSOs zum Entwicklungsprozess (dieser betrug 2005 mit geschätzten 27 Mia. USD immerhin rund ein Viertel des ODA-Volumens von 105 Mia. USD); (b) die Einsicht, dass die ODA der OECD Länder nicht nur innerhalb der OECD, sondern zunehmend auch mit den Leistungen anderer Akteure wie den non DAC-Gebern China und Indien oder global agierenden Stiftungen wie der *Bill und Melinda Gates Stiftung* koordinieren müssen.

16 Die Schweiz hat sich in der Debatte um die „richtige“ Anwendung der *Paris Declaration* früh mit einem breit formulierten, „inkluisiven“ Verständnis von Partnerschaft positioniert. Siehe das „Stocktaking Paper“ der gemeinsamen Arbeitsgruppe Deza und seco von März 2007, in dem der Multi-Stakeholder-Approach der Schweiz, ein breit abgestütztes Verständnis von Ownership, der stärkere Einbezug von Parlamenten und der Zivilgesellschaft und sich ergänzende Interventionen auf verschiedenen Ebenen (inkl. Meso- und Mikro-Ebene) betont werden.

der Länder vermehrt genutzt werden können.¹⁷

Die Fragmentierung der Hilfsflüsse soll durch verstärkte Koordination reduziert werden (§ 17). Besondere Bedeutung kommt der Entbindung der Hilfe (*untying aid*) zu (AAA, § 18). Entsprechend soll transparent über die Verwendung der ODA-Gelder Rechenschaft abgelegt werden, sowohl durch die Geber wie auch durch die Partnerregierungen (§ 24). Zudem sollen Policy-Konditionalitäten weit gehend abgeschafft und die Verlässlichkeit und Vorhersagbarkeit der ODA-Mittel deutlich verbessert werden (§ 25). Schliesslich sollen die institutionellen Prozesse der OECD für eine erweiterte Stakeholder-Palette geöffnet werden (§ 30), womit einer wichtigen Forderung der CSOs entsprochen wird.

Der offizielle internationale Konsens für die Umsetzung der Paris Declaration bis zum 4. *High Level Forum*, wie er in der AAA festgehalten ist, nimmt mit Schlüsselwörtern wie „country ownership“, „inclusive country level policy dialogue“ oder „accountability“ zentrale Themen der CSO-Kritik an der *Paris Declaration* auf. Entsprechend kann die AAA genutzt werden, um verschiedene CSO-Anliegen im Dialog mit Regierungen und Gebern zu legitimieren und zu stärken. Enttäuschend ist jedoch, dass in der AAA kaum klare Ziele oder terminierte Milestones vereinbart wurden, wie das die über 600 teilnehmenden Organisationen des CSO-Parallelforums in ihrem Schlussstatement gefordert hatten (siehe Kasten 2); entsprechend erscheint das Do-

kument über weite Passagen unverbindlich. Zahlreiche Formulierungen gehen zudem in ihrer Ambition deutlich hinter die im Verhandlungsprozess eingebrachten Varianten zurück.

Kasten 2

Die zentralen Forderungen des CSO-Parallelforums

- Commit to broadening the definition of ownership so that citizens, civil society organisations and elected officials are central to the aid process at all levels.
- Set time-bound and monitorable targets to: - Stop short-term aid and commit to ensuring that 80% of aid is committed for at least 3-5 years by 2010. - Reduce the burden of conditionality by 2010 so that aid agreements are based on mutually agreed objectives.
- Set a more ambitious target to make all technical assistance demand-led by 2010.
- Commit to end tied aid, including food aid and technical assistance, by 2010.
- Commit donors and recipients to make the aid system more accountable by developing and implementing new standards for transparency by 2009 which ensure that accurate, timely, accessible and comparable information about aid is proactively communicated to the public.
- Commit to improve the monitoring of aid effectiveness by adapting existing Paris indicators and by integrating new indicators from the Accra Agenda for Action by 2009; by supporting independent and citizen-led monitoring and evaluation systems and by agreeing an inclusive evaluation process to assess the impact of Paris on poverty reduction, gender equality, human rights and environmental sustainability.¹⁸

17 Allerdings werden die regierungslastigen Umsetzungsmodalitäten für die internationalen Hilfsgelder gemäss *Paris Declaration* bestätigt (§ 15) – aus Sicht der CSOs eine zentrale Schwäche der AAA. Der Bericht *Improving Ways* hält unmissverständlich fest, dass aus Sicht der Geberländer der geringe Fortschritt beim Alignment durch die fehlenden Kapazität der Partnerregierungen und das allgemein mangelnde Vertrauen in die Transparenz und Leistungsfähigkeit der Ländersysteme begründet sei. Tatsächlich stellt die Frage nach den „effektivsten“ Umsetzungsmodalitäten einen der zentralen Streitpunkte zwischen Geber- und Partnerregierungen dar. Während quer durch die Berichte Konsens bestand, dass die „richtigen“ Umsetzungsmodalitäten je im Kontext definiert werden müssten, wurde insbesondere das Ziel, Projektansätze systematisch zu reduzieren, breit in Frage gestellt: „Countries raised concerns on the clarity, validity and purpose of some of the indicators being used in monitoring implementation. ... Some of the Declaration's targets are deemed unhelpful, unrealistic or insufficiently adapted to diverse conditions ... [z. B.] feasibility of phasing out parallel project implementation units across the board; or of phasing down projects“ (Evaluation..., p. xii). Genau diese Zielvorgaben wurden in der AAA, § 31 explizit bekräftigt, obschon sie weder qualitativen Konsens darstellen, noch durch empirische Daten gestützt werden.

Aus Sicht vieler CSO-Netzwerke werden die konkreten Ergebnisse des Forums in Accra daher als eher ernüchternd bewertet.¹⁹ Accra stelle zwar einen Wendepunkt dar, doch sei unklar, in welche Richtung der Weg weitergehe, so der Tenor. Die AAA böte keine Garantie, dass der politische Wille, den Worten Taten folgen zu lassen, stärker sei als zuvor.²⁰ Die darin enthaltenen Formulierungen

18 Siehe [http://www.betteraid.org/downloads/Final_CS0_Statement_Accra010908\[1\].doc](http://www.betteraid.org/downloads/Final_CS0_Statement_Accra010908[1].doc)

19 Siehe z. B. das „Statement of Reality of Aid Network at the conclusion of the 3rd HLF on Aid effectiveness“ (5. Sept. 2008) auf <http://www.realityofaid.org/statementshow.php?id=62>.

20 Denise Auclair: „A turning point for Aid, Yet which direction? The Accra meeting on aid effectiveness?“ In: *World Economy and Development* in Brief, Issue 5/sept-oct 08 (www.wdev.eu).

seien reine Absichtserklärungen, denn die Positionen von Weltbank, den USA und Japan hätten dazu beigetragen, dass keine zeitlich verorteten Ziele in der AAA aufgenommen worden seien. Deutlich wird René Grotenhuis, Präsident des entwicklungspolitischen Netzwerks der katholischen Hilfswerke, wenn er festhält: „Accra produces an agenda for inaction.“²¹

Neben dem Mangel an Verbindlichkeit wird die fehlende Einbettung der AAA (wie auch schon der *Paris Declaration*) in eine weitere Entwicklungsperspektive kritisiert. Namentlich der einseitige Fokus auf die Abwicklung der Hilfsflüsse wird als ungenügend empfunden: Nicht die Effektivität der Hilfe (*aid effectiveness*), sondern die Effektivität für Entwicklung (*development effectiveness*) muss im Vordergrund stehen. Die Spielregeln des internationalen Handels- und Finanzsystems haben einen weitaus höheren Einfluss auf die Entwicklung der Partnerländer als die Entwicklungshilfegelder selbst. Die Remittances von Migranten in ihre Heimatländer sind 3-8-mal höher als die internationalen Hilfsgelder. Mit einem Wort: „Aid is only a small piece of the pie.“²² Daher ist eine explizitere und mit konkreten Zielen versehene Verbindung mit anderen entwicklungsrelevanten Prozessen wie der Doha-Runde der WTO oder dem *Financing for Development-Prozess* unverzichtbar.

Die Thematik der kohärenten, entwicklungsförderlichen Gestaltung des Wirtschafts- und Finanzsystems wird im Evaluationsbericht prominent angesprochen.²³ Der Punkt wird in der AAA wieder aufgenommen, ohne dass dies jedoch mit konkreten Empfehlungen, Massnahmen oder Zielen verbunden würde: „We recognise that aid effectiveness is an integral part of the broader financing for development agenda.“ (§ 31) Im Unterschied zum Evaluationsbericht wird die Frage der Kohärenz der verschiedenen Politik-Dimensionen in der AAA dagegen überhaupt nicht mehr erwähnt. Aus Sicht der CSO-Gemeinschaft ist dieser „Tunnelblick“ der Paris Declaration auf Fragen der Hilfsmodalitäten nicht nur Ausdruck der Machtverhältnisse unter den Geberländern, sondern zeigt deutlich, wie isoliert Fragen der internationalen Zusammenarbeit behandelt werden, wo wirtschaftliche oder aussenpolitische Interessen der Geberländer tangiert werden könnten.

3.3. Ansatzpunkte zur Weiterarbeit

Auch wenn die Resultate des 3. *High Level Forum* aus CSO-Perspektive also insgesamt kritisch beurteilt werden müssen, bieten die im Accra-Prozess gemachten Erfahrungen und die Formulierungen der AAA Ansatzpunkte zur Weiterarbeit, die gerade auch aus Sicht der Schweiz und der Schweizer NGOs positiv eingeschätzt werden können:

- **Stichwort „CSO-Effectiveness“:** Die Kritik am Konzept der Aid Effectiveness hat bei den CSOs die Frage nach der eigenen Development Effectiveness wieder ins Bewusstsein gerückt. Konkret müssen wir CSOs uns fragen: Welche Prinzipien müssen *unsere* Arbeit leiten, damit sie eine möglichst grosse Entwicklungswirkung erzielt? Welche positiven Beiträge leisten internationale und insbesondere die Schweizer NGOs zu effektiver Entwicklung, und was können wir noch besser machen? Dies sind Fragen, welche die CSO-Gemeinschaft angehen muss, in ihrem eigenen Interesse und im Interesse einer gerechten und effektiven Entwicklungszusammenarbeit.
- **Opportunitäten für die Schweiz:** Die Schweiz hat in der Vorbereitung der Konferenz von Accra nach anfänglichem Zögern eine progressive Rolle eingenommen. In der Roundtable Diskussion zum Thema „Country Ownership“ hat sie wesentlich dazu beigetragen, dass für die AAA offene Formulierungen gewählt wurden, die die Beteiligung verschiedener Stakeholder an den nationalen Planungsprozessen zulassen und fördern. Bei der Umsetzung der AAA ist die Schweiz wie alle anderen Länder heute gefordert, klar Stellung zu beziehen. Die Anerkennung des Entwicklungsbeitrags einer breiten Palette von Akteuren und insbesondere der CSOs entspricht der Geschichte der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit; die Schweiz hat auch international in diesen Fragen einiges an Erfahrungen beizusteuern. Durch die Unterstützung ausgewählter Initiativen zu CSO Development Effectiveness kann die Schweiz auch als kleiner Geber in der internationalen Szene Profil gewinnen.

Die abschliessenden zwei Kapitel werden sich etwas ausführlicher mit diesen Punkten befassen.

21 CIDSE press release, Sept. 2008 (http://www.cidse.org/detail_pub.phtml?know_id=22161).

22 D. Auclair, ebd.

23 *Improving Ways*, § 2 („Main Messages“) und § 28 („What needs to be done“).

4. Herausforderung CSO-Effectiveness

Der internationale CSO-Konsultationsprozess hat den Positionen, die die CSOs und progressive Geber in Accra vertreten haben, neue Legitimität gegeben. Umgekehrt hat auch die internationale CSO-Gemeinschaft wichtige Anstöße aus diesem Prozess mitgenommen. Basierend auf den Vorarbeiten des CSO-Konsultationsprozesses, zahlreichen Fallstudien und dem Synthesedokument der *Advisory Group* wurde am Roundtable 6 des Accra-Forums die Effektivität der Arbeit der CSOs selbst thematisiert.²⁴ Dabei wurden vier Arbeitsfelder benannt, zu denen der Roundtable Empfehlungen abgab: (1) die Gestaltung eines förderlichen Umfeldes für die Arbeit von CSOs; (2) die Entwicklung von Prinzipien für effektivere CSO-Partnerschaften; (3) die legitime Vertretung der CSO-Anliegen im internationalen Rahmen; (4) die Integration der CSOs als Akteure und der CSO-Effectiveness als Thematik in zukünftige entwicklungsrelevante Prozesse.²⁵ Die in diesen vier Arbeitsfeldern aufgeworfenen Fragen werden von der CSO-Gemeinschaft unter Federführung des *Open Forum for CSO Development Effectiveness* weiter bearbeitet werden.²⁶ Dazu einige Bemerkungen.

4.1. Gestaltung eines förderlichen Umfeldes für die CSO-Arbeit

In Accra bestand Konsens darüber, dass die Tätigkeit der CSOs stark durch ihr Umfeld geprägt wird. Die CSO-Effectiveness zu erhöhen bedeutet also wesentlich, ein für die CSO-Arbeit förderliches Umfeld zu schaffen, wobei verschiedene Elemente zu einem solchen beitragen.

Ausschlaggebend ist zuerst einmal die Qualität der Politiken der Geber- und der Partnerregierungen. Diese müssen die Interessen und Bedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch benachteiligter Gruppen, spiegeln. Im Politikdialog sollte darauf hingearbeitet werden, Räume für die

Arbeit von CSOs zu öffnen. Ein institutionell etablierter Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ist hier von entscheidender Bedeutung. Bei der Umsetzung der Politiken sollte vermehrt auf die Kapazitäten aller vorhandenen Akteure zurückgegriffen werden, anstatt sich einseitig auf Regierungskanäle zu beschränken. Die nationalen CSO-Gesetzgebungen und Besteuerungsbestimmungen sollten so angelegt sein, dass sie die Entwicklung einer aktiven Zivilgesellschaft fördern.

Obwohl CSOs dort, wo Partnerregierungen noch nicht über verlässliche Umsetzungskapazitäten verfügen, weiterhin eine wichtige Rolle als Umsetzungsorganisationen in Programmen externer Geber zu spielen haben, muss darauf geachtet werden, dass sie nicht einseitig auf ihre Umsetzungsrolle reduziert werden, ein Risiko, das mit der Resultatsorientierung der MDGs eher zugenommen hat. CSOs sollten vielmehr aktiv auch in ihrer Rolle als gesellschaftliche Akteure gefördert werden, die Gegengewichte und Ergänzungen zu staatlichen Akteuren darstellen und die Vertretung von Bürgeranliegen stärken.²⁷

Auch aus diesem Grund sollten bei der Umsetzung Finanzierungsmechanismen gewählt werden, welche die Vielfalt und Reaktionsfähigkeit der CSO erhalten. Gerade in der Advocacy- oder Lobbyarbeit muss auf offenere Finanzierungsformen (wie z. B. *core funding*²⁸) geachtet werden, die längerfristig angelegt werden sollten. Projektunterstützung, als gängigste Form der CSO-Finanzierung, ist für die Unterstützung gesellschaftlicher und politischer Prozesse oft nicht flexibel genug.²⁹

Schliesslich muss die Sicherheit von Aktivisten,

24 Siehe besonders *Advisory group on Civil society and Aid effectiveness: Synthesis of findings and Recommendations*, OECD/DAC, August 2008 (http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2008-08_ag_synthesis_and_recs.pdf); OECD/DAC: *Civil Society and Aid effectiveness. An exploration of Experience and good practice. A Reference document*, Paris 2008, und OECD/DAC: *Civil Society and Aid effectiveness. Case Book*, August 2008.

25 Siehe *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness: Report from Roundtable 6. The Role of Civil Society in Enhancing Aid Effectiveness*, Paris: OECD/DAC, September 2008.

26 Für mehr Informationen zur Agenda der CSO Development Effectiveness siehe www.cso-effectiveness.org.

27 Siehe Brian Pratt, Ontrac, Sept. 2008.

28 *Core funding* fördert nach entsprechenden Studien die Ownership seitens der CSO und führt zu intensiverem strategischem Dialog mit den Gebern, umfassenderer Programmierung, aber auch mehr Flexibilität. Es bedingt jedoch auch stärkere organisatorische Fähigkeiten, um das Vertrauen der Geber in diese offenere Finanzierungsform zu ermöglichen. Weitere Optionen der Finanzierung umfassen direkte vs. indirekte Unterstützung und unilaterale vs. geteilte Unterstützungsmodalitäten. Siehe *Scanteam: Support Models for CSO at Country Level, Synthesis Report*. Oslo, Sept. 2007.

29 Der Trend in der finanziellen Förderung von CSO geht daher vermehrt zu Unterstützungsformen, die zwischen mehreren Gebern abgesprochen sind und strategischen Charakter haben. Um diesen Trend zu unterstützen und Fragen der Synergien und der Arbeitsteilung, der Unabhängigkeit, Diversität und Reaktivität der CSOs in ihren nationalen Umfeldern bearbeiten zu können, hat das Open Forum die Erarbeitung von „good donorship principles“ in seine Arbeitsplanung aufgenommen.

Kasten 3**CSO-Einbindung: Das Beispiel Mali**

Am Beispiel Mali lässt sich gut zeigen, welche erstaunliche Dynamik der Vorbereitungsprozess auf das *High Level Forum* in Accra unter den CSOs sowie im Verhältnis der CSOs zur malischen Regierung und zu den Geberländern ausgelöst hat. Eine der treibenden Kräfte in dem Prozess war das *Forum des ONG Européennes au Mali (FONGEM)*, dessen rotierender Vorsitz 2008 bei Helvetas lag. Gegründet 2002 in der Absicht, die Koordination unter den europäischen NGOs zu verbessern, suchte das FONGEM von Beginn weg auch den Kontakt zur malischen Zivilgesellschaft, welche von der *Fédération des Collectifs d'ONG Maliennes (FECONG)* repräsentiert wird.

Forum in Accra durchgeführt wurde, führte zu einer Intensivierung dieser Zusammenarbeit und setzte weitere Prozesse in Gang, die zukunftsweisend sind. FONGEM und FECONG erarbeiteten eine gemeinsame Position, die vom FONGEM an den Vorbereitungstreffen der CSOs auf regionaler und internationaler Ebene vertreten wurde. Sowohl FONGEM als auch FECONG waren in Accra zugegen und konnten ihre gemeinsame Position in die Verhandlungen am *High Level Forum* wie auch am CSO-Parallelforum einbringen.

Die im Laufe der Vorbereitung auf Accra erarbeiteten Forderungen seitens der in Mali tätigen CSOs haben bereits zu konkreten Schritten geführt, die eine bessere Einbindung der CSOs in die Aid Effectiveness Debatte und andere entwicklungspolitische Debatten ermöglichen. Aus der Koordinationsplattform für den Konsultationsprozess ist das *Forum de la Société Civile* hervorgegangen, das die Stimme der Zivilgesellschaft verstärkt und ihr zusätzliche Legitimation verleiht. Des Weiteren hat das gemeinsame Auftreten

der CSOs die Geberländer dazu veranlasst, die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu überdenken und die Lancierung eines Capacity Building Programms für malische CSOs ins Auge zu fassen. Das Programm soll über einen Fond finanziert werden, der dem *Forum de la Société Civile* angegliedert ist. Gegenwärtig laufen die Verhandlungen zwischen der malischen Regierung, den Geberländern und der Zivilgesellschaft über die genaue Ausgestaltung des Fonds.

Der Konsultationsprozess, welcher im Hinblick auf das Durch die interne Abstimmung gewonnen und gewinnen die Positionen der CSOs an Gewicht. Die Koordination erlaubt es den malischen CSOs, ihren Anliegen bei ihrer eigenen Regierung mehr Gehör zu verschaffen. Die internationalen CSOs erhalten besseren Zugang zu den Koordinationstreffen der staatlichen Entwicklungsagenturen, wo sie neben eigenen Analysen auch die Erfahrungen und Positionen der nationalen CSOs einfließen lassen können. Auf diese Weise wurde die Informationsbasis – und damit die Aufmerksamkeit – der staatlichen Geber für die Realität im ländlichen Umfeld bereits deutlich gestärkt. Die staatlichen Geber bringen die Informationen der CSOs ihrerseits in den Politikdialog mit der malischen Regierung ein. Die Förderung der Kapazitäten der nationalen CSOs durch koordinierte Capacity Building Programme wird die Effektivität dieses Dialogs zusätzlich erhöhen. Angesichts der grossen Hebelwirkung solcher Initiativen sollte eine vermehrte Unterstützung der Deza für das Capacity Building der CSOs und der Förderung offener Plattformen für den Politikdialog in die künftige Programmgestaltung der Deza vermehrt Eingang finden.

die sich für Menschenrechtsanliegen einsetzen, gewährleistet werden. Wo die Sicherheit von Leib und Leben gefährdet ist, ist gesellschaftspolitisch effektive CSO-Arbeit stark erschwert. Gerade internationalen Gebern fällt die wichtige Aufgabe zu, im Dialog mit ihren Partnern auf den Schutz der freien Meinungsäusserung hinzuwirken. Ohne diese ist demokratische, breit abgestützte Ownership im Entwicklungsprozess nicht möglich.

4.2. Prinzipien für effektivere CSO-Partnerschaften

Gemäss einer Schätzung der UNO bestanden im Jahr 2000 37'000 international tätige NGOs (INGOs), und nach einem Bericht des *Economist*, sind

in Äthiopien 12 von einander unabhängige Vertretungen von *Save the Children*, 7 von *Oxfam* und 6 von *Care International* tätig.³⁰ Das Problem der Harmonisierung stellt sich also für NGOs ebenso dringlich wie für die Regierungen.

Zwar bestehen in den meisten Ländern Plattformen, in welchen CSOs ihre Arbeit koordinieren. Die Reichweite dieser Plattformen ist jedoch sehr unterschiedlich. Manche Plattformen beschränken sich auf nationale CSOs, während andere die Anliegen internationaler NGOs vertreten oder eine gemischte Zusammensetzung aufweisen. Spezifische

³⁰ *Economist*: „The future of aid. A scramble in Africa“, 4. Sept. 2008.

CSO-Anliegen werden häufig auch über spezifische Dachorganisationen koordiniert. Gemeinsam ist diesen Plattformen, dass sie meist nur eine lose koordinierende Funktion ausüben und dass strategische und programmatische Aspekte nur selten zwischen den CSOs abgestimmt werden. Am Ende der CSO-Konsultationen vor der Konferenz in Accra waren sich die Teilnehmenden daher einig, dass auch für CSOs Prinzipien guter Partnerschaften für effektive Entwicklungswirkung erarbeitet werden sollten – also eine Art „Paris Declaration for CSOs“.³¹

Die Effektivität einer Initiative wird neben Faktoren wie Koordination oder den konkreten Arbeitsansätzen aber auch wesentlich durch die Interventions-ebene bestimmt. Die meisten CSOs wurden bisher v. a. in ihrer Rolle als Dienstleistungserbringer für die Bevölkerung gestärkt, während ihre Funktion als Dialogpartner im strategischen Bereich vernachlässigt wurde. Dies hat zu der Situation geführt, dass die CSOs in vielen Ländern heute zunehmend technisch kompetent und erfahren, gleichzeitig jedoch nur begrenzt in der Lage sind, mit ihren Regierungen in einen systematischen Politikdialog zu treten. Sie haben dazu häufig weder die Fähigkeiten noch die dafür notwendigen nationalen Koordinationsmechanismen – und entsprechend bleibt ihre Ausstrahlung oft relativ eng begrenzt. Dieser Entwicklung gilt es entgegenzuwirken.

Dass die Rechenschaftslegung der offiziellen Geber, die Transparenz über die Verwendung der finanziellen Mittel und die Information über erreichte Resultate häufig ungenügend ist (insbesondere in den Partnerländern), wurde und wird von den CSOs zu Recht kritisiert. Dieselbe Kritik gilt aber auch für die meisten CSOs, nationale wie internationale. Im Sinne einer höheren CSO-Effectiveness, sollten daher lokale Mechanismen der Rechenschaftslegung gestärkt werden, und zwar nicht nur gegenüber den Regierungen der Partnerländer und den

Backdonors (*upward accountability*), sondern besonders auch gegenüber den Zielgruppen der CSO-Arbeit und der Öffentlichkeit in den Partnerländern (*downward accountability*). Dies verbessert die Verankerung der CSOs bei ihrer Basis und trägt wesentlich dazu bei, dass ihre Glaubwürdigkeit erhalten bleibt, was gerade bei einem vermehrten Engagement der CSOs in politischen Foren von zentraler Bedeutung ist.

4.3. Legitime Vertretung der CSO-Anliegen

Als Vertretungen ihrer Regierungen und multilateraler Organisationen sind die bi- und multilateralen Geber politisch legitimiert. Die repräsentative und legitime Vertretung der CSOs ist dagegen bisher nur partiell organisiert. In manchen Ländern bestehen regionale oder nationale CSO-Plattformen, die konsolidierte Stellungnahmen vertreten. In der Regel haben diese jedoch eher koordinierenden Charakter und werden nur beschränkt thematisch aktiv. In den wenigsten Fällen werden Vertreter benannt, die die Anliegen einer Plattform nach außen tragen. Diversität und thematische Autonomie werden von den einzelnen CSOs hoch eingestuft, was geradezu zu einem anti-repräsentativen Reflex führt.

Wenn CSO-Anliegen auf dem internationalen Parkett vertreten werden müssen, führt dies dazu, dass kaum ein CSO-Vertreter über ein breit abgestütztes Repräsentationsmandat verfügt. Wo dies doch der Fall ist, wurde diese Legitimität ad hoc aufgebaut. Ein gutes Beispiel dafür ist die *International Steering Group (ISG)*, die den CSO-Konsultationsprozess koordinierte. Ihre Mitglieder sind Vertreterinnen von CSO-Netzwerken aus dem globalen Süden und Norden. Die Mitgliedschaft ist offen; wer bereit ist, Zeit und Ressourcen zu investieren, und als Minimal Kriterium im Namen eines nationalen CSO-Netzwerkes auftritt, ist willkommen. In der Regel führt ein solcher Mechanismus zur Dominanz der Netzwerke internationaler NGOs, die in der Regel über eine grössere „capacité de proposition“ verfügen als die CSO-Netzwerke des Südens. Gleichzeitig besteht oft nur ein geringer Austausch zwischen den Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Netzwerke. Dies beeinflusst die Legitimität der internationalen CSO-Koordinationsmechanismen nachteilig.

Im Fall der ISG gelang es, diese Hindernisse mehr oder weniger zu überwinden: Ihr Koordinator, A. Tujan, vertritt mit *Reality of Aid* eines der international einflussreichsten Netzwerke, das konfessio-

31 Siehe Dirk-Jan Koch: „A Paris Declaration for International NGOs?“, in: *Financing Development 2008. Whose Ownership?, Development Centre Studies*, Paris: OECD 2008, p. 59-84.

Im Konsultationsprozess wurden die Beziehungen der CSOs untereinander von den CSOs des Südens deutlich kritischer beurteilt als durch die Vertreterinnen und Vertreter der internationalen NGO des Nordens: das Machtgefälle, das Finanzierungsbeziehungen inhärent ist, überlagert auch zwischen CSOs die partnerschaftliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Als besonders kritisch wurde die Präsenz der weltweit agierenden, konzernartig organisierten INGO wie Care International, Save the Children, Oxfam oder World Vision angesehen. Diese verfügen über Programmbudgets, die das Mehrfache vieler kleinerer bilaterale Geber umfassen, mit den entsprechenden Machtmitteln.

nell neutral ist und über einen etablierten entwicklungs politischen Leistungsausweis verfügt. Zudem stammt er nicht aus einem OECD-Land, sondern aus den Philippinen. Die Positionen, welche die ISG im Rahmen der OECD-Treffen vertrat, wurden zuvor durch breite Konsultationen international abgestimmt. Das CSO-Positionspapier für Accra, *Better Aid*, wurde ebenfalls erst nach breiten Konsultationen redaktionell finalisiert und von Hunderten von CSO-Netzwerken und CSOs unterzeichnet.³² Mit *Better Aid* und dem Schlussdokument des CSO-Parallelforums wurde also so etwas wie eine „offizielle“ CSO-Verhandlungsposition für Accra entwickelt, die tatsächlich von allen grossen Organisationen und Netzwerken getragen wurde. Die Legitimation wurde hier durch offene, webbasierte Information und Konsultationen erreicht; die Entscheidungen blieben jedoch auf einen relativ kleinen Kreis von „aktiven“ CSO-Vertreterinnen und -Vertretern beschränkt.

Die Grenzen der so erreichten Legitimität wurden nach der Auflösung der *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* im Oktober 2008 deutlich: Um weiterhin eine Vertretung der CSO-Anliegen in der Working Party for Aid Effectiveness (WPAE) sicherstellen zu können (die bisher de facto durch die *Advisory Group* wahrgenommen worden war), beantragte die ISG, formal in die Working Party aufgenommen zu werden: ein Schritt, der inhaltlich Sinn macht. Gleichzeitig wurde der Antrag nicht mit der globalen CSO-Basis abgestimmt, sondern nur in den entwicklungs politischen Abteilungen der einflussreichsten Netzwerke diskutiert. Über welche Legitimität verfügen also die Vertreterinnen und Vertreter der ISG, „im Namen“ der weltweiten CSO-Gemeinschaft zu sprechen? Gerade im Hinblick auf die zunehmende Einbindung der Zivilgesellschaft in internationale Entscheidungsgremien ist es wichtig, dass legitimierte CSO-Vertretungen über die Grenzen von Organisationen und spezi-

fischen Netzwerken etabliert werden können.³³

4.4. Integration der CSOs in zukünftige Prozesse

An der *Paris Declaration* war kritisiert worden, dass sie praktisch ohne Einbezug der CSOs formuliert und verabschiedet worden war. Im Vorbereitungsprozess für das Forum in Accra wurde dagegen mit verschiedenen Modellen experimentiert, mit denen die Anliegen der CSOs in den „offiziellen“ OECD/DAC-Prozess integriert werden können. In der *Advisory Group* waren erstmals auch CSO-Vertreter offiziell Mitglied. Vertreterinnen der ISG waren zu Teilen des OECD-Vorbereitungsprozesses zugelassen, und 80 CSO-Vertreter waren in Accra offiziell akkreditiert. Bilaterale Geber wie Kanada und die Schweiz setzten sich dafür ein, Anliegen der CSOs in verschiedenen Gefässen zu deponieren und den Raum für Stellungnahmen der CSOs zu erhöhen.

All diese Anstrengungen stellen bedeutende Fortschritte dar. Für die Zukunft muss es darum gehen, die erzielten Ergebnisse zu sichern und die Vertretung von CSO-Anliegen in den Gremien und *workstreams* der offiziellen Geber auch formal zu verankern. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass CSO-Anliegen früh wahrgenommen und berücksichtigt werden. Dies bedingt weiterhin eine intensive Lobbyarbeit der CSO-Gemeinschaft, aber auch der progressiven Geber, um die konservativen, CSO-kritischen Stimmen in der OECD, wie die USA oder Japan, zu beeinflussen. Gleichzeitig müssen die CSO-Vertreterinnen und -vertreter in diesen Gremien mit einem formaleren Mandat ausgestattet werden, um sicherzustellen, dass sie tatsächlich das Sprachrohr ihrer „Basis“ bleiben, auch wenn diese naturgemäss für recht unterschiedliche Positionen eintreten kann.³⁴

32 Siehe *International Civil Society Steering Group: Better Aid: A Civil Society Position Paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness*. Eine aktuelle Liste der unterstützenden Organisationen ist auf der Website von Betteraid.org aufgeschaltet. Siehe http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=26. Siehe auch die Forderungen der *Concord CSO Effectiveness Task Group: Delivering better aid: an opportunity for European Union leadership in the fight against global poverty*, Concord, Bruxelles, Jan. 2007, die die Verhandlungsposition der EU in wesentlichen Elementen beeinflusst haben.

33 Es ist allerdings anzumerken, dass sich die Legitimitätsfrage im Falle der CSOs grundsätzlich anders stellt als im Falle der Regierungen, denn sie sind es, welche am Ende die Entscheidungen treffen. CSOs wirken in der Aid Effectiveness Debatte (wie auch bei anderen internationalen Verhandlungsprozessen) lediglich konsultativ und meinungsbildend mit – es bleibt den Regierungen vorbehalten, ihre Anregungen aufzunehmen oder abzulehnen. Die Aktivität der CSOs ist deshalb durch die Meinungs- und Organisationsfreiheit legitimiert, wie sie die Menschenrechtserklärungen und viele nationale Verfassungen stipulieren. Auf eine „CSO-Stimme“ werden sich ihre unterschiedlichen Anliegen und Perspektiven nie reduzieren lassen; die weltweite CSOs-Gemeinschaft wird immer eine Vielfalt von Meinungen vertreten.

34 Die Themen der Integration und der Repräsentation haben auch prominent ins Arbeitsprogramm des *Open Forum for CSO Development Effectiveness* Eingang gefunden.

5. Wie profiliert sich die Schweiz ?

Im Vorfeld der Konferenz von Accra hat die Schweiz aktiv Positionen vertreten, die einen stärkeren Einbezug der CSO-Anliegen in die Aid Effectiveness Agenda gefördert haben. So hat sie die Koordination der CSOs im Hinblick auf das *High Level Forum* (und das Parallelforum) in Accra gefördert und u. a. Regionalworkshops in Managua und Cotonou finanziell unterstützt. Als Co-chair des Roundtable 1 zum Thema „Country Ownership“ hat die Schweiz einen inhaltlich relevanten, mit der Schweizer Entwicklungspraxis konsistenten und international beachteten Beitrag zu einer politischen und armutsorientierten Ausgestaltung des Leitprinzips Ownership der PD geleistet.

Auch in andere Roundtable-Dokumente sowie in die *Accra Agenda for Action* wurden Positionen aufgenommen, für welche sich die Schweiz engagiert hatte. Damit hat sie ihren Ruf als progressive Entwicklungsakteurin mit klarer Ausrichtung auf inklusive und effektive Armutsminderung bestätigt. Im Post-Accra-Prozess ist die Schweiz nun aufgefordert festzulegen, zu welchen Themenbereichen sie ihre Beiträge einbringen möchte. Als finanziell eher kleinerer Geber – der jedoch über einen guten Leistungsausweis bezüglich zentraler Aspekte der Aid Effectiveness verfügt (keine gebundene Hilfe, hohe Zuverlässigkeit der zugesagten Mittel, Konditionalitäten auf inhaltliche Dimensionen wie Menschenrechte beschränkt) – muss sie dabei von der Frage ausgehen, welchen spezifischen Mehrwert sie in die internationale Debatte um eine armutsorientierte Umsetzung der *Paris Declaration* einbringen kann.

5.1. Harmonisierung, Alignment, Accountability: mit gutem Beispiel vorangehen

Im Hinblick auf das 4. *High Level Forum 2011* wurde in Accra eine raschere Umsetzung der Prinzipien der PD angemahnt. Dies betrifft v. a. die Praxis der Zusammenarbeit zwischen Regierungen. Die Schweiz setzt sich in verschiedenen Ländern (u. a. Mosambik, Tansania, Nicaragua) bereits für eine effektive Gestaltung der Geberkoordination und der Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen ein. Dieses Engagement bleibt jedoch auf Länder begrenzt, die auf Seiten der Partnerregierungen besonders günstige Bedingungen vorzuweisen haben, was die Ausnahme von der Regel darstellen

dürfte.³⁵

Wo harmonisierte Instrumente unterstützt werden, sollte die Schweiz ihre Beiträge auf dezentrale Aktionen ausrichten, um der zentralisierenden Tendenz der Budgethilfe-Instrumente entgegenzuwirken.³⁶ Angesichts der spezifischen Interessenlagen zwischen Geber- und Partnerregierungen und der abweichenden Positionen grosser Geber wie der USA oder Japan dürften hier auch in den kommenden Jahren nur bescheidene Fortschritte erzielt werden.

Dies gilt umso mehr für „politischere“ Prinzipien der PD wie Ownership und Mutual Accountability. Wenn beim Prinzip der Mutual Accountability gesamthaft keine grösseren Fortschritte erwartet werden dürfen, sollte die Schweiz zumindest für ihre Engagements mit gutem Beispiel vorangehen: Ihre ODA-Leistungen sollten in Zukunft noch transparenter und v. a. öffentlich zugänglich ausgewiesen werden; sofern Zahlungen an Bedingungen gebunden werden, sollten diese veröffentlicht werden. Auch die erzielten Ergebnisse sollten in den Ländern nicht nur den Partnerregierungen, sondern im Sinne der *downward accountability* auch mit den Bevölkerungen der Programmgebiete geteilt werden, wobei nicht nur prozessbezogene technisch-quantitative Indikatoren genutzt, sondern auch qualitative Aussagen über den unterstützten sozialen Wandel gemacht werden sollten. Diesen Bereich gilt es zu stärken, auch als Beitrag an eine partizipative Gouvernanz in den Partnerländern.

Diese Elemente sollten selbstverständlich sein. Die Ländersurveys haben jedoch mit erschreckender Deutlichkeit aufgezeigt, dass dem nicht so ist. Die Schweiz kann hier international Glaubwürdigkeit erlangen, wenn sie bei der Umsetzung dieser Prin-

³⁵ Die Ländersurveys zeigen deutlich, dass im Bereich Harmonisierung und Alignment insgesamt kaum Fortschritte erzielt wurden; in einigen Ländern wurde angesichts der kritischen Gouvernanzsituation und hoher Korruptionsindizes sogar die Wünschbarkeit einer stärkeren Umsetzung durch die Systeme der Länder in Frage gestellt. Der Einsatz programmatischerer Formen der internationalen Zusammenarbeit, wie Budget- und Sektorhilfe muss daher an klare Einstiegs-, aber auch Erfolgskriterien gebunden werden und darf nicht allein den individuellen Einschätzungen einzelner Fachleute überlassen werden.

³⁶ Ein interessantes Beispiel für dezentrale Sektor- und Budgethilfe bietet die Schweizer Unterstützung des Regionalparlamentes der Region Sikasso im westafrikanischen Mali, das national breite Beachtung und auch Nachahmung gefunden hat. Diese dezentrale Finanzunterstützung, gepaart mit Capacity Building Massnahmen für die regionalen Akteure, hat neben sichtbaren Entwicklungsbeiträgen z.B. im Gesundheits- und Erziehungssektor auch zu einem besseren zwischen Region und Zentralstaat beigetragen.

zipien mit klaren Kriterien mit gutem Beispiel vorangeht.

5.2. CSO-Einbindung als „Schweizer Mehrwert“

Den grössten Mehrwert kann die Schweiz aus unserer Sicht im Post-Accra-Prozess erzielen, wenn sie die entstandenen Opportunitäten ergreift und sich aktiv für die Förderung eines stärkeren Einbezugs der CSO-Anliegen in die Aid Effectiveness Debatte einsetzt. Die Schweiz ist aus mehreren Gründen prädestiniert dazu:

- Sie engagiert sich für die Erreichung der MDGs als erstem Pfeiler ihrer strategischen Positionierung. CSOs leisten hier sowohl als direkte Leistungserbringer als auch in ihrer gesellschaftlichen Rolle als „Wachhunde“ und Interessenvertreter wichtige Beiträge. CSOs verfügen über ein starkes Potenzial, endogenen sozialen Wandel zu fördern.
- Menschliche Sicherheit entspricht dem zweiten strategischen Pfeiler des Schweizer Entwicklungsengagements. In Accra hat die Schweizer Delegation bedeutsame Beiträge zum Roundtable 7 „Aid effectiveness in fragile states and conflict situations“ geleistet. In Umgebungen mit schwachen oder kollabierenden Staaten können CSOs wichtige Rollen spielen: Sie stärken den sozialen Zusammenhalt und setzen sich für den Respekt der Menschenrechte ein; in kritischen Situationen können sie zudem in an sich typischen Leistungsbereichen des Staates aktiv sein.
- Es entspricht einem Schweizer Grundverständnis, dass CSOs als intermediäre Gewalten als Basis für einen demokratischen Staat unverzichtbar sind: Sie fördern die Teilnahme der Bevölkerung an der gesellschaftlichen Meinungsbildung, setzen sich für Bürgerrechte ein und haben das Potenzial, die Regierungsführung zu beeinflussen, indem sie politische Rechenschaftslegung für ihre Stakeholder einfordern. In zahlreichen Kontexten bieten sie zudem Foren, in denen der „Wettbewerb der Ideen“ ausgetragen werden und demokratische Alternativen gefördert werden können. Sie fördern die horizontale und vertikale Vernetzung und unterstützen damit den Aufbau sozialen Kapitals.
- Die Schweiz hat jahrzehntelange Erfahrung mit Multi-Stakeholder-Ansätzen. Neben etablierten und effektiven Beziehungen zu Part-

nerregierungen fördert die Schweiz traditionellerweise auch die Zivilgesellschaft und den Privatsektor (v. a. KMU) in ihren Partnerländern. Eine Fokussierung des Schweizer Beitrags auf die Bearbeitung dieser „Schwachstellen“ ist eine Positionierung der Schweiz, die international glaubwürdig ist und die Schweiz in der internationalen Debatte um effektive Hilfe, bzw. effektive Entwicklung sichtbar positioniert.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich sieben Bereiche, in denen die Schweiz Akzente bei der Umsetzung der *Accra Agenda for Action* setzen sollte:

1. **Politik für Partnerschaften im Süden formulieren.** Um eine kohärente Haltung der verschiedenen Schweizer Entwicklungsakteure sicherzustellen, sollte die Schweiz eine Politik für Partnerschaften im Süden formulieren, wie das z. B. Kanada gemacht hat. Dies würde explizit klären, wie die Schweiz die Aussage „deepen engagement with CSOs“ (AAA, § 20) in die Praxis übersetzen möchte. Auch in der Schweiz sollte der bestehende Dialog mit verschiedenen Entwicklungsakteuren zu den Elementen nachhaltiger und eigengesteuerter Entwicklung weitergeführt und vertieft werden.
2. **Enabling environment für CSO-Arbeit fördern.** Die Schweiz sollte im Politikdialog mit den Partnerregierungen auf ein förderliches Umfeld für die Beteiligung von CSOs und anderen Akteuren am gesellschaftlichen Entwicklungsprozess hinarbeiten. Neben den inhaltlichen Prioritäten der nationalen Politik sollten dabei auch die nationalen Budgetallokationen thematisiert werden. Dies könnte massgeblich durch die Unterstützung bestehender Netzwerke wie der *Open Budget Initiative* und ähnlicher Programme geleistet werden.³⁷ Um auch in Kontexten mit noch junger demokratischer Kultur eine möglichst breite Palette der bestehenden Anliegen hörbar zu machen, sollte sich die Schweiz in ihrem Politikdialog dafür stark machen, dass

³⁷ Siehe z. B. die Open Budget Initiative des UNDP (<http://www.openbudgetindex.org>) oder die *International Budget Partnership* (<http://www.internationalbudget.org>). Für eine Einschätzung des möglichen Beitrags der Zivilgesellschaft zu nationalen Budgetprozessen siehe z. B. Warren Krafchik: *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work*, International Budget Project, auf <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>

den nationalen CSO-Vertretungen in den relevanten nationalen Foren der nötige Raum eingeräumt wird. Zudem sollte sie darauf hinwirken, dass der heute oft restriktive rechtliche Rahmen für die Arbeit von CSOs in ihren Partnerländern zunehmend gelockert wird.

3. Capacity Building für CSOs als gesellschaftliche Akteure unterstützen. Ein nachhaltiger Entwicklungsprozess bedarf argumentierter Positionen seitens der Zivilgesellschaft. Die Fähigkeiten zu Politikanalyse und -dialog der CSOs, aber auch anderer nationaler Akteure wie des Parlaments, der Regionalregierungen oder der Medien, sollten gestärkt werden. Im Kern geht es darum, ein breiteres Spektrum nationaler Akteure für einen entwicklungs- und wirkungsorientierten Politikdialog zu befähigen. Die Schweiz sollte entsprechende nationale und regionale Initiativen in drei Regionen unterstützen, in denen sie bereits gut verankert ist. Anbieten würden sich z. B. die Regionen Mekong, Westafrika (siehe Kasten 3) und Zentralamerika. Um die Auswirkungen dieser breiter angelegten CSO-Förderung in konkreten Programmen und Projekten unterstützen, aber auch überprüfen zu können, sollten CSO-Partner von Schweizer Entwicklungsinitiativen bewusst in diese Programme eingebunden werden.³⁸

4. Downward accountability stärken. Im Sinne einer nachhaltigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ist es wichtig, dass Aspekte von „Voice“ und „Advocacy“ gut in der zivilgesellschaftlichen Basis verankert bleiben. Wenn das Verständnis von intermediären Organisationen in gesamtgesellschaftlichen Fragen gestärkt wird, sollte gleichzeitig ihre Basisorientierung und *downward accountability* unterstützt werden. Eine breite Rechenschaftslegung ist ein wesentlicher Beitrag an eine partizipativere Gouvernanz in den Partnerländern und einer der mächtigsten Motoren positiven sozialen Wandels. Eine derart gestärkte CSO-Landschaft hat gute Voraussetzungen, sich nicht auf die Erbringung von Dienstleistungen reduzieren zu lassen, sondern zunehmend als aktive Lobby- und

Advocacy-Akteure am gesellschaftlichen Prozess teilzunehmen. Auf internationaler Ebene erlaubt dieser Support, auch CSOs des Südens in die internationalen Diskussionen rund um die Aid und Development Effectiveness einzubinden und ihre Stimmen hörbar zu machen.

5. CSO-Netzwerke und -Plattformen auf verschiedenen Ebenen fördern. Die Koordination der CSOs untereinander ist nicht nur ein wesentliches Element ihrer gesellschaftlichen Kraft, sondern auch zentral für ihre Effektivität als Entwicklungsakteure. Die meisten CSO-Anliegen finden bei Regierungen und Gebern nur dann Beachtung, wenn sie mit einer Stimme ausgesprochen werden. Die Stärkung von CSO-Plattformen sollte auch dazu dienen, ihre Stellung gegenüber ihren eigenen Regierungen im Politikdialog zu verbessern und ihnen Zugang zu Gebergremien zu öffnen. Neben der Unterstützung nationaler CSO-Dachorganisationen und Koordinationsplattformen sollte die Schweiz auch internationale CSO-Netzwerke im Süden fördern und die Teilnahme von Süd-CSOs an internationalen Netzwerken ermöglichen. Die bisherigen positiven Erfahrungen mit der vertikalen Integration bestehender CSO-Initiativen sollten weiter verfolgt werden.

6. Das Open Forum for CSO Development Effectiveness unterstützen. Auf der internationalen Ebene wird ein wesentlicher Teil der CSO-orientierten Vorbereitungsarbeit für das 4. *High Level Forum on Aid Effectiveness im Open Forum* geleistet oder koordiniert werden. Das *Open Forum* ist aus den CSO-Konsultationen im Vorbereitungsprozess für Accra hervorgegangen und wird von einer Vielzahl von internationalen und regionalen CSO-Netzwerken getragen. Der Arbeitsplan des *Open Forum* wurde in den grossen Linien bereits für die Jahre bis 2011 definiert und nimmt die wesentlichen Anstösse aus den bisherigen Arbeiten sowie aus den relevanten Roundtable-Diskussionen in Accra auf. Um effektiv arbeiten zu können, und insbesondere, um die CSOs des Südens intensiv einbeziehen zu können, ist das *Open Forum* auf eine breite finanzielle Basis angewiesen. Mit relativ begrenzten Mitteln kann im *Open Forum* ein international einflussreicher Meinungsbildungs- und Positionierungsprozess unterstützt und beeinflusst

³⁸ Damit wäre auch eine wesentliche Verbindung zwischen den basisorientierten Ansätzen des Empowerment, wie sie z.B. in der Deza Sektorevaluation zu Empowerment (2007) gefordert wurden, mit den Prinzipien der PD geschaffen. Dies ist von Bedeutung, da andernfalls empowerment-orientierte Ansätze Gefahr laufen, in der Aid Effectiveness Debatte marginalisiert zu werden.

werden.³⁹ Neben den finanziellen Beiträgen sind jedoch auch die konzeptuellen Elemente von Bedeutung, die die Schweiz auf dem Hintergrund ihrer Geschichte und ihrer bisherigen Entwicklungsarbeit glaubwürdig einbringen kann. Dazu ist es wichtig, dass auch die Sicht der „offiziellen“ ODA-Akteure im *Open Forum* berücksichtigt wird.

7. Den Austausch zwischen OECD/DAC und *Open Forum* aktiv unterstützen. Der Dialog zwischen dem *Open Forum* und offiziellen Geber-Gremien sollte von Anfang an unterstützt werden, um sowohl bei den Geber- und Partnerregierungen wie auch bei der internationalen CSO-Gemeinschaft Verständnis für die gegenseitigen Positionen und Anliegen zu fördern. Diese „Brückenfunktion“ würde zudem eine gute Basis bilden, um die politischen und inhaltlichen Verbindungen zwischen der Aid Effectiveness Debatte und anderen internationalen Prozessen und Gremien wie der *Financing for Development Agenda* oder den WTO-Verhandlungen im Sinne einer erhöhten Kohärenz aufzuzeigen und den spezifischen Beitrag und die Rolle der internationalen „Hilfe“ im Verhältnis zu anderen Entwicklungsmotoren wie Handel und Finanzen klar herauszuarbeiten und zu positionieren. Eine derartige Rolle würde der Entwicklungsarbeit der Schweiz inhaltlich entsprechen und ihr zudem in der Umsetzung der Paris Declaration und den Vorbereitungsarbeiten auf das nächste *High Level Forum* hohe internationale Visibilität und Anerkennung sichern, die sie als kleinerer Geber durch ein Alignment an die Budget- und Sektorhilfen der grossen Geber kaum erwarten darf.

5.3. Fazit

Die Schweiz hat bereits in Accra einen wichtigen Beitrag zur konzeptuellen Stärkung des Prinzips Ownership geleistet. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, dem Prinzip auch in der internationalen Entwicklungspraxis einen grösseren Stellenwert zu verschaffen. Mit einem gestärkten Engagement zur besseren Einbindung der CSOs in die Aid Effectiveness Debatte, wie es oben beschrieben wurde, baut die Schweiz einen Leistungsnachweis gegenüber den Verpflichtungen auf, die sie

mit der Annahme der *Paris Declaration* und der *Accra Agenda for Action* eingegangen ist – ohne sich allein auf die technischen und bisher wenig wirkungswirksamen Indikatoren der PD fokussieren zu müssen. Im Zentrum der Schweizer Positionierung im Post-Accra Prozess muss die Frage nach dem wirkungsmächtigsten Beitrag stehen, den die Schweiz für ihre Partner und in der internationalen Debatte zu leisten vermag. Neben der direkten Entwicklungswirkung in unseren Partnerländern müssen wir entschlossener als bisher zur Stärkung der Fähigkeiten unserer Partner aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren und auf unterschiedlichen Ebenen beitragen. Der Post-Accra-Prozess bietet hier eine wichtige Opportunität für die Schweiz, ihre Erfahrungen mit CSO-Förderung und Multi-Stakeholder-Ansätzen international wirksam zu machen.

³⁹ Finanziell wird besonders die Weiterführung der Konsultationen ins Gewicht fallen, die für die Bearbeitung der Fragen der CSO-Effectiveness und der legitimen Vertretungen geplant sind.

6. Referenzen

Accra agenda for action. 3rd high-level forum on Aid Effectiveness. Paris: OECD/DAC sept. 2008

Action Aid: Making Aid accountable and effective. The challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness. Accra, Ghana 2008. An Action Aid Ten Point Plan for real aid reform

Adrian Wood: How donors should cap aid in Africa, in: Financial times, 3. sept. 2008 (FT.com) (zu Kohärenz/ remittances/ nationalem Steueraufkommen)

Advisory Group on Civil society and Aid effectiveness: Synthesis of Findings and Recommendations, Paris: OECD/ DAC, August 2008. http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2008-08_ag_synthesis_and_recs.pdf

Advisory Group on Civil Society and Aid effectiveness: Report from Roundtable 6. The role of Civil Society in Enhancing Aid Effectiveness, Paris: OECD/ DAC, September 2008

Antonio Tujan: The Accra High Level Forum, a Landmark Achievement for CSO Effectiveness?, 7.11.08. <http://www.cso-effectiveness.org/The-Accra-High-Level-Forum-a,168.html>

B. Wood et al.: Evaluation of the implementation of the Paris declaration. Phase one, Synthesis report. Kabbell consulting, July 2008. (Zitiert als "Evaluation...")

Brian Pratt (ed.), Changing Expectations? The concept and practice of Civil Society in International Development. Oxford: Intrac 2003.

Bruno Gurtner: Verkehrte Welt. Der Süden finanziert den Norden. Global Plus dokument, Januar 2008. http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/D_PnDt14.pdf

CIDA: Sourcebooks on partnerships, siehe : <http://www.acdi-cida.gc.ca/>

Civil Society voices for better aid. Civil society statement in Accra warns urgency for action on aid, 1st September 2008. [http://www.betteraid.org/downloads/Final_CS0_Statement_Accra010908\[1\].doc](http://www.betteraid.org/downloads/Final_CS0_Statement_Accra010908[1].doc)

Deza, Seco: Stocktaking paper. Two years after the Paris declaration: Where does Switzerland stand? Bern: Deza, Seco, März 2007

V.Finn Heinrich (ed.) Civicus: Global Survey of the State of Civil Society (vol. 1). Bloomfield: Kumarian Press. 2007

Dirk-Jan Koch: A Paris Declaration for International NGOs?; in: Financing Development 2008. Whose Ownership?. Development Centre Studies, p. 59-84, Paris: OECD 2008 (oder in: Policy Insights No. 73, August 2008, OECD Development Centre).

FONGEM: Efficacité de l'aide budgétaire et implication sur les acteurs dans le cadre de la décentralisation et du développement local au Mali. Bamako Juli 2007

Gindroz, Anne-Sophie: Les enjeux clé et les défis pour une ONG dans le contexte actuel de l'aide (illustré par Helvetas au Mali), Oktober 2008, auf: <http://www.cso-effectiveness.org/Les-enjeux-cle-et-les-defis-pour,162.html?lang=en>

International Steering Group: Better aid: A Civil society Position paper for the 2008 Accra High level forum on aid effectiveness, January 2008. http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=26

Mark Robinson and Steve Friedman. „Civil society, Democratisation and foreign aid in Africa“, IDS discussion paper 383. Brighton: IDS 2005

OECD/DAC: Civil Society and Aid effectiveness. An exploration of Experience and good practice. A Reference document, Paris 2008. <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/AG-CS-EXPLORATION-OF-EXPERIENCE-AND-GOOD-PRACTICE-REFERENCE-DOCUMENT.PDF> oder <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

OECD/DAC: Civil Society and Aid effectiveness. Case Book, August 2008. <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/AG-CS-CASE-BOOK.PDF> oder <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

OECD/DAC: Improving ways of working for Aid Effectiveness. Progress report on implementing the Paris Declaration. Paris: OECD, July 2008

OECD/ DAC: The international forum on civil society and aid effectiveness: a multistakeholder dialogue. Hosted by the advisory group on civil society and aid effectiveness, Gatineau, québec (Canada), February 3-6, 2008. http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2008-04_intl_forum_report.pdf

Pedro Morazán: Making Development more effective. A contribution to the debate on the effectiveness of aid. EED, Südwind: Siegburg, July 2008

Peter Niggli: Wenig Wille zur Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe. Bern: Alliance Sud, August 2008

Scanteam: Support models for CSO at country level, Synthesis Report. Oslo, Sept. 2007

Seemantinee Koth et al.: SDC's performance towards empowerment of stakeholders for the recipients perspective, Evaluation 2007/1, SDC: Bern Feb. 2007

SIDA: Policy. Sida's Support to civil society in development cooperation. May 2007

Opportunities and Challenges for EU Development Cooperation after the Accra High-Level Forum

NIELS KEIJZER AND GWÉNAËLLE CORRE¹

Purpose and focus of this article

This article has been written to provide the reader with a brief overview of some of the implications of the recent Accra High Level Forum for international development cooperation, with particular emphasis on the policies and operations of the 27 member states of the European Union and the European Commission. Following an introductory section that situates the Accra forum in the context of recent international events aimed at improving development cooperation in the light of emerging changes, new trends and persisting problems, the article will subsequently zoom in on a selection of key issues in EU development cooperation:

- Complementarity and division of labour between EU member states and the EC,
- EU efforts to improve the predictability of development cooperation,
- The use of country systems for aid to the public sector in developing countries,
- Mutual accountability for results, including less conditionality,
- The fragmentation and increasing complexity of the aid architecture.

Based on the analysis in these sections, the authors will briefly outline the likely prospects for possible changes in EU Development Cooperation following the Accra High-Level Forum.

1. Introduction: global efforts to improve development cooperation since the beginning of the new millennium²

“We will spare no effort to free our fellow men, women and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty, to which more than a billion of them are currently subjected. We are committed to making the right to development a reality for everyone and to freeing the entire human race from want.

We resolve therefore to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and to the elimination of poverty.”

United Nations Millennium Declaration, paragraph 11 and 12.³

Following the adoption of the UN Millennium Declaration, the current millennium has so far shown a greater commitment to address development cooperation issues at the supra-national and international level. This engagement has led to several international declarations and policy statements concerning (1) the objectives of development cooperation, (2) the financing of measures aiming at achieving these objectives, and (3) the most effective ways to organise development cooperation.

Concerning the objectives of development cooperation, the United Nations Millennium Declaration has identified eight internationally agreed Millennium Development Goals (MDGs), which have been highly influential and among other achievements helped to galvanise the public debate about development cooperation. An EU MDGs paper, which was published in September 2008, concluded that whereas the MDGs were in reach on a global level, most developing countries were expected

¹ Niels Keijzer (nk@ecdpm.org), and Gwénaëlle Corre (gc@ecdpm.org), European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

² Parts of this section have been adapted from a background paper written by the ECDPM for a Lux-Development conference that took place on the 20th of October 2008. The paper is available at: http://www.lux-development.lu/news.lasso?lang=fr&nw=_08_010

³ The UN Millennium Declaration is available at: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

to fail at reaching most goals.⁴ Global progress is largely due to rapid growth in giant Asian countries and despite a recent up-turn in growth, Sub-Saharan Africa lags very much behind. Obviously, the global success in reducing poverty can only slightly be attributed to development cooperation but there is a growing recognition that growth alone cannot do the job. Beyond aid, the European Union committed in the Maastricht Treaty in 1992 to ensure more coherence between development and all other policy areas, which is also referred to in the UN Millennium Declaration.⁵ The EU's ambition in this area has further been concretised and specified in the 2005 EU Consensus on Development, under the heading of 'Policy Coherence for Development'.

International consensus on financing for development in fact dates back to October 1970, when the United Nations General Assembly adopted a Resolution in which developed countries agreed to increase their resource flows to developing countries to a level equivalent to 1% of their GNP and that a minimum of 0.7% of GNP would be made up of official development assistance. During the UN meeting on Financing for Development that was held in Monterrey in 2002, developed countries were urged to stepping up their efforts towards meeting these goals. The commitments have been reaffirmed several times including by the European Union in 2005, setting this target for 2015 and also agreeing for lower targets to be reached by those EU member states that joined after 2002.⁶ A Communication that was published in April 2008 by the European Commission shows that the EU is seriously off-track on the agreed ODA commitments, despite some member states having met their targets. The Doha Conference on Financing for Development in November 2008 will monitor the Monterrey commitments that were made in 2002. Given the present international financial crises, there are concerns that some providers of official development cooperation may want to 'back-track' on their ODA commitments, including some EU member states.

4 The paper is available for download at http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

5 It is worth noting that Article 12 of the Cotonou Partnership Agreement between the European Union and the group of African, Caribbean and Pacific Countries (adopted in 2000 and revised in 2005) also contains commitments in the context of "Coherence of Community policies and their impact on the implementation of this Agreement". See <http://www.acp.int/en/treaties.htm>

6 Details on the EU's commitments and targets are available here: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12536.htm>

At the time of finalising this paper, the draft Outcome Document of the Doha Conference of 23 October however reaffirms the Monterrey Consensus in its entirety, including the ODA commitments.⁷

In recent years important declarations have been made with a view to improve the effectiveness of development cooperation, both at the international and European level. In 2002, the Monterrey Consensus already included a number of commitments towards improving the effectiveness of aid (e.g. paragraph 43), particularly stressing the need for coordination of development cooperation. Following this event, a high-level forum on harmonisation was held in Rome in 2003 and aimed to give a push to the international debate on this issue, and also laid the basis for a second high-level forum in Paris in 2005 to further accelerate the efforts. This forum resulted in the 'Paris Declaration on Aid Effectiveness', which was signed by representatives from both the developed and the developing countries, and revolves around five partnership commitments. To an informed audience, these probably no longer require further introduction:⁸

- Ownership;
- Harmonisation;
- Alignment;
- Management for Development Results;
- Mutual Accountability.

In retrospect, the decision to include quantitative targets has led to some productive 'peer-pressure' and helped to increase the influence of the Declaration on development cooperation. At the EU level, various agreements on aid effectiveness since 2005 have been inspired by and refer to the outcomes of Paris. International surveys monitoring the implementation of the declaration were published in 2006 and 2008, and helped to keep the issue on the agenda until the third high-level forum, which was held in Ghana from September 1 – 4 2008.

The Accra High Level Forum focused on (1) identifying bottlenecks and actions for successful implementation of the Paris Declaration; and (2) broadening and deepening dialogue on aid effectiveness. Four partner country consultation meetings, as well

7 The draft Declaration is available here: http://www.un.org/esa/ffd/doha/draftoutcome/Revised_DOD_Intro_Ch1.pdf

8 The Paris Declaration can be downloaded here: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

as numerous (sub-)regional preparatory events, including on specific themes, tried to realise these objectives. It was chosen to aim towards concluding the forum with a Ministerial Declaration, the so-called 'Accra Agenda for Action' (AAA).⁹ It is interesting to note that while the High Level Forum in Rome drew around 50 participants and its subsequent meeting in Paris accommodating for 150 participants, estimations of the number of participants in Accra range around a dazzling 1500 people.¹⁰ Representatives from non-state actors, particularly civil society and non-governmental organisations, also were allowed substantial access compared to the preceding forum in Paris, which has been described as more of a 'closed shop'.

Looking at the agreements contained in the AAA, it can be noted that Accra resulted in quite a full agenda, clustered around four general issues:

1. **Strengthening Country Ownership over Development:** broadening policy dialogue, strengthening capacities for development management; and increasing the use of country systems in development cooperation, which donors recognised as "the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector."
2. **Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development:** reducing fragmentation of aid with a particular focus on division of labour, increasing value for money in aid, engaging with 'new' development donors and funding initiatives, deepening engagement with civil society organisations, and a special focus on fragile situations.
3. **Delivering and Accounting for Development Results:** strengthening incentives and improving systems for information gathering and management, improving transparency and mutual assessment, changing the nature of conditionality to support ownership, and increasing the predictability of aid (including through donors preparing medium-term expenditure and implementation plans).

4. **Looking forward:** renewed commitment to the Paris Declaration, the need to develop more specific partner country-based action plans, acknowledgement of new challenges including climate change and rising prices of food and fuel, recognising the need to improve monitoring of the different indicators, recognising the importance of financing for development but also aiming to a future in which no countries depend on aid.

The following sections in this paper will look into the prospects for progress in the near future in relation to what was agreed in Accra, from the perspective of EU development cooperation. As was indicated in the beginning of this article, the focus will be on the following areas of action that are deemed of particular importance in the EU's context, these being (1) division of labour; (2) improving predictability; (3) using country systems; (4) mutual accountability; (5) the fragmentation of the aid architecture.

2. Complementarity and division of labour between EU member states and the EC

The EU competence on development cooperation was established in law by the adoption of the Maastricht Treaty in 1992. The Treaty created a legal basis for development cooperation policies, and formalised the existence of a European development policy functioning in liaison with those of Member States, while recognising their interdependence. To guide its practical implementation the Maastricht Treaty established three specific requirements: coordination, complementarity and coherence. Given that coordination can be defined in various ways, it is useful to refer to the working definition adopted in a series of joint evaluations addressing the translation of the Treaty's precepts into practice: "*activities of two or more development partners that are intended to mobilise aid resources or to harmonise their policies, programmes, procedures and practices so as to maximise the development effectiveness of aid resources*". (ECDPM 2007: 16). It is noteworthy that some initiatives to improve EU coordination in the development field were undertaken in the years after Maastricht, although momentum increased from 2000 onward. Actual progress however remained tentative throughout these years, while the Union's collective country and sector portfolio, as well as its own member states, expanded substantially during the years. (Engel and Keijzer 2008).

9 The AAA is available at <http://www.accrahlhf.net>

10 These figures were noted by Koos Richelle, Director General of EuropeAid Cooperation Office of the European Commission, during a Maastricht Graduate School of Governance / ECDPM Advanced Academic Update titled "The Aid Effectiveness Puzzle - Completing the Picture?", 14 and 15 October 2008. A press-release on the website of the Accra High-Level Forum speaks of "(...) over 1200 representatives".

New impetus was given to the process in April 2006, when the EU committed to taking “concrete steps towards the development of operational principles” to improve its division of labour, within and across developing countries. Towards the end of 2006, the Union subsequently agreed on the building blocks for its division of labour, and invited the Commission to work out a proposal on this basis. The proposal resulted in the EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour, which was adopted in May 2007 during the German Presidency of the Union. This Code of Conduct is clearly presented as a voluntary and ‘self-policing’ document, but some sections of the text feature quite unambiguous and strong commitments. The Code of Conduct calls on all Member States and the Commission to each define its comparative advantages and added value in development cooperation. The Code also emphasises that all initiatives developed on its basis must be open to non-EU donors, and that the EU’s efforts should build on existing processes where present.¹¹ The Code also prominently underlines that the primary leadership should be taken by the partner country. If need be, the EU should “strengthen such a process”, although no concrete measures or ideas for doing so are specified. Further to the 2006 resolve of the Council, the Code of Conduct puts forward 11 guiding principles for its implementation, associated with in-country division of labour, division of labour across countries and regionally, and complementary principles (Keijzer 2008).

More and more examples are shared these days that illustrate how uncoordinated development cooperation negatively affects the effectiveness and ultimate impact in terms of economic development and poverty reduction, which is sought by all involved partners. Gradually, the point that harmonisation and particularly division of labour may be more in the interest of the donors than the partner countries is becoming more accepted and recognised in public. Given that more than a year has passed, the EU Code of Conduct still has to deliver more concrete results, which are expected to follow from the current ‘fast-tracking initiative’ of the EU in the area. The following table contrasts some positive factors favouring implementation with others that may have a hampering effect:

**Box 1:
Towards increased EU division of
labour in development cooperation?**

Prospects

- Some partner country governments taking effective leadership of aid management.
- increasing use made of lead donors and delegated partnerships.
- Some member states reduce the number of partner countries in which they work.
- Recent EU legal changes make it easier for member states and the European Commission to work with or through each other.
- The committed ‘upscaling’ of aid is a window of opportunity, as in combination with decreasing staff numbers in European aid administrations they may provide a need for division of labour in itself.¹²
- The emergence of new donors – some with considerable budgets – may also provide incentives for the EU to cooperate to avoid loss of political clout.
- If ratified, the Lisbon Treaty will reinforce the EU’s legal obligation to coordinate.
- The Lisbon Treaty also foresees the legal and institutional strengthening of the EC Delegations in the developing countries (to become Union Delegations), linked to that, the creation of the European External Action Service

Source: Adapted from Keijzer 2008

3. EU efforts to improve the predictability of development cooperation

An EC Communication published recently (April 9, 2008) stated unequivocally that “(...) it is imperative to offer partner countries the predictability they need to plan their strategies, their priorities and the measures they take. Less volatile, more predictable aid is also needed for macroeconomic stability.” (EC 2008). The demand for predictability on the side of the partner countries is high, and it consequently was an

11 With that, they mainly refer to those developing countries where approaches towards the development and implementation of ‘joint assistance strategies’ have been initiated.

12 It should however be noted that the EC Communication of 9 April 2008 signals that European aid actually decreased from 0.41% of Gross National Income in 2006 to 0.38% in 2007.

Obstacles

- Recent evaluations signal a lack of consensus on the relevance of developing a common European approach that would take EU-level coordinating in development cooperation beyond information sharing, both at the EU headquarters level and in the partner countries.
- Progress on cross-country complementarity typically results through independent foreign policy decisions, not through coordination.
- Contractual, legal and bureaucratic issues also hamper progress, as some donors cannot delegate the management of funds to other donors, and/or operate with different funding cycles.
- Some partner countries expect overall aid levels to reduce once certain donors phase out (part of) their support.
- Some partner countries fear a situation where donors would coordinate among themselves, rather than under their leadership.
- Little progress of member states in identifying their comparative advantages vis-à-vis their colleague member states and the Commission. The Code of Conduct itself keeps many things open on this, albeit proposing the 11 criteria to help in determining them.
- EU parliaments have to be taken into account to, given their their general supervisory roles and powers to directly influence sector concentration in some member states.

important topic of discussion during the preparatory events for Accra. The volatility of aid that partner country governments have to deal with is well illustrated in a recent study by the OECD on Mozambique, which observed that "(...) actual execution of project aid for 2007 fell short of projected levels by around 5% of GDP," with similar findings for 2005.¹³ It is clear that for many developing countries, particularly those that highly depend on ODA to fund government programmes, overall capacity of government to plan and deliver is compromised by the insufficient predictability of the external finance.

In recognition of this need, and based on the aforementioned Communication from the Commission, the EU agreed on a number of steps in May this year to underline "(...) the importance of stable, multi-annual predictable ODA flows." Perhaps the most ambitious commitment in this regard is the agreement to move further towards multi-annual programming and hence improve medium-term predictability of development cooperation: "The Council calls for Member States and the Commission to continue to extend the use and coverage of multi-year country strategy papers, to include multi-annual commitments in those country strategy papers and to increase the number of jointly developed strategies; as appropriate, to develop and test innovative financing modalities to improve predictability; and to press for developing a measurable target for medium term predictability at the HLF-3 in Accra" (EU 2008).¹⁴

In the presence of some less enthusiastic non-EU donors on the issue, the EU successfully pushed in Accra several commitments towards improving the medium-term predictability of aid, of which the following two paragraphs are particularly noteworthy:

"Beginning now, donors will provide full and timely information on annual commitments and actual disbursements so that developing countries are in a position to accurately record all aid flows in their budget estimates and their accounting systems."

"Beginning now, donors will provide developing countries with regular and timely information on their rolling three- to five-year forward expenditure and/or implementation plans, with at least indicative resource allocations that developing countries can integrate in their medium-term planning and macroeconomic frameworks. Donors will address any constraints to providing such information."

Finally, the May EU decisions also related to the European Commission proposal for the use of MDG-Contracts, which has been suggested as a means to improve the predictability of budget support. Details on the EC's proposal, which will likely be finalised by the end of 2008, are given in the following box:

¹³ See <http://www.oecd.org/dataoecd/52/35/41178552.pdf>

¹⁴ The Council Conclusions can be downloaded here: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/100688.pdf

Box 2:
MDG-Contracts: some key characteristics

The European Commission has prepared a proposal for long term and more predictable general budget support. The proposed approach has been nicknamed 'MDG contract' (MDG-C) in order to highlight the '(...) contractual nature of its long term financial commitments and its focus on MDG-related results, notably in health and education' (EC 2008).

The 'MDG contract' commits EDF10 resources during 6 years instead of the 3-year periods used for 'standard' general and/or sector budget support.

A multi-annual framework with agreed indicative targets will be rolled over from year to year. Performance against agreed (outcome) indicators will be monitored and assessed annually and mid-way through the contract (i.e. after 3 years). The targets and indicators will be closely linked to the MDGs and in particular include health and education and may also cover other variables clearly linked to the MDGs as well as indicators related to specific eligibility criteria (EC 2008).

To conclude this section, the diverse initiatives by the EU in this area can be noted with interest. At the same time, it should also be recognised that when push comes to shove, development cooperation is ultimately a political act. Hence, short-term interests and a need to respond politically to emerging changes and trends will continue to greatly influence the predictability of development support.

4. The use of country systems for aid to the public sector in developing countries

Among the commitments under the 'alignment' heading, the Paris Declaration already noted the importance of using country systems in the management of development cooperation. Paragraph 17 of the Declaration sets out that country systems "(...) typically include, but are not restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring." Perhaps most well-known, the Paris Declaration highlighted the need to move away from the use of so-called Project Implementation Units (PIU), which in many cases substitute rather than contribute to partner country planning and implementation capacities.

The Declaration thus provided strong back up to the use of country systems for all aspects of aid management, but challenges have been encountered in the monitoring of progress made by the donors, including those from the EU. Comparing data from the 2006 and 2008 OECD surveys on the implementation of Paris shows that only a 3 per cent improvement has been recorded in the aggregate (from 40% to 43%), while country averages have remained practically constant. At the same time, 12 countries of the 33 that have been involved in both surveys have seen progress in the quality of their country systems. The use and non-use of country systems by development donors is therefore only partly related to the quality of those systems (EC/World Bank 2008: 3).¹⁵ In other words, as a recent study by Mokoro Ltd. concluded: "There is not a strong correlation between the use of country systems and ratings for quality of public finance management" (Mokoro 2008: 5).

In the sector, there has often been debate about whether country systems should be used or not, and whether some aid modalities are better than others for working through country systems. The Mokoro study shows that such debates are slightly misguided, in the sense that it is not the case that some aid modalities are automatically more compatible with country systems than others. Moreover, all partners are advised to look beyond the issue of whether aid is recorded on the budget, and rather look at country budget processes, as well as how these can be used. In that sense, it could be that a project can be much more aligned to country systems than budget support is in certain cases (Mokoro 2008). The following scheme shares some of the key issues in this alignment process:

¹⁵ See the following background document for Accra that features these statistics: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

Box 3: possibilities in using country systems for managing development cooperation¹⁶	
Term	Definition
on plan	Programme and project aid spending is integrated into spending agencies' strategic planning and supporting documentation for policy intentions behind the budget submissions.
on budget	External financing, including programme and project financing and its intended uses are reported in the budget documentation.
on parliament	External financing is included in the revenue and appropriations approved by parliament.
on treasury	External financing is included in the revenue and appropriations approved by parliament.
on procurement	Externally financed procurement follows the government's procurement procedures
on accounting	External financing is recorded and accounted for in government's accounting system, in line with government's classification system.
on audit	External financing is audited by government's auditing system.
on report	External financing is included in ex post reports.

Similar as with the predictability issue, the EU invested its political capital in trying to push for more ambitious agreement at the international level in Accra, following the EU's own internal agreement during the Council meeting in May 2008. Despite some reluctance among non-EU donors, the Accra Agenda for Action does include some relatively concrete commitments in this area. The one that is perhaps most 'eye-catching' is the commitment expressed to "(...) use country systems as the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector", as well as the new target for donors to channel 50% or more of government-to-government assistance through country fiduciary systems.

However, critics often point out that the EU finds it much easier to perform on paper than in practice. Beyond the EU alone, it is clear that the Accra Agenda for Action has increased the ambition of the aid effectiveness agenda, but also underlines the contradictions, confusion and perhaps even 'double-bookings' that feature in this agenda. In particular, the implementation of the AAA will likely have to face contradictions between efficiency and quality objectives. For example, on the

one hand there is a strong commitment to broaden and strengthen the ownership by including various new actors in the development dialogue (which will require additional capacity development) and to better use country systems. On the other hand, commitments are made to "(...) accelerate the pace of change", scale up the size of to agreed levels of ODA, and ensure that all targets of the Paris Declaration are met by the year 2010. It remains to be seen how the donors, including those in the EU that face increasing aid budgets combined with cuts in the civil service expected to manage these, will deal with these forces pulling in opposite directions.

5. Mutual accountability for results

Mutual accountability is perhaps the most evasive concept of the five key elements that features in the Paris Declaration: on the one hand, all partners agree on the centrality of the different accountability relationships that inform, shape or even define development cooperation. On the other hand, it is also clear that within these 'accountabilities', the 'upward' accountability of the partner country to the donor has been the dominant one. In addition to this, it is also argued in the context of the European Commission's development cooperation, there is a preoccupation with fiduciary accountability, and a linked concern that very little time and

¹⁶ Source: Presentation by Stephan Lister during a Maastricht Graduate School of Governance / ECDPM Advanced Academic Update titled "The Aid Effectiveness Puzzle - Completing the Picture?", 14 and 15 October 2008.

energy is actually devoted to demonstrating results on the ground and value for money. Different EU donors have taken steps that are of interest to the EC by better involving intended beneficiaries in design, management and evaluation (rather than just informing them), and of complaints and safeguard procedures designed to enhance downward accountability (Corre 2008: 19).

In the run-up to Accra, a complex joint evaluation initiative was undertaken comprising a total of seven partner country evaluations, and eleven bilateral and multilateral donor evaluations. The use of a common evaluation framework enabled comparison and informed a synthesis study that also drew out key findings in relation to mutual accountability. Similar to the good practices that were noted in the aforementioned report, the synthesis report echoed the evaluations' observations that mutual accountability was a more evasive concept than the other components in Paris, the evaluation findings also show that there are "(...) *more pieces of the solution are actually at hand than is generally assumed.*"¹⁷

The evaluation also makes clear that the low performance on mutual accountability negatively affects performance on the other aspects of Paris, which is why it was strongly reaffirmed during Accra. The AAA further stressed the importance of transparency in this context, and besides more attention to issues of corruption also included a commitment of donors and partner countries to jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries, during 2009. This latter point would, among other benefits, be also helpful in sharing the existing good practices and help get these beyond the more 'experimental' stage which they are currently in. Finally, it is also increasingly recognised that the level of ambition in this area has to be increased in this area to adequately respond to the AAA, which recognises the roles of various accountability relationships beyond that between the donor and the partner country.

The present financial crisis also shows that one should expect much more public pressure on development cooperation on the side of the developed countries, including in these EU

member states that have long been known for their commitment to development. A more optimistic point of view is that the crisis may further motivate those in the sector to move away from more 'ritualistic' approaches to mutual accountability to a general concern with and drive to broadening the debate around development results, and indeed towards a 'broadened' ownership of development among all stakeholders.

6. The fragmentation and increasing complexity of the aid architecture

Recent years have seen a growing proliferation of aid instruments and a dramatic widening of the range of actors involved. It does make the coordination effort, and eventually the effectiveness of aid more difficult. For example, the number of developing countries with over 40 official donors grew from zero in 1990 to over 30 today. In 24 of these countries, 15 donors collectively provided less than 10% of that country's total aid.¹⁸ This context of increasing numbers of donors and instruments, and increasing fragmentation among them, increasingly features in the discussions about aid effectiveness. In this context, the general impression of the European aid architecture is still one of immense complexity, despite all efforts that have been made towards increased rationalisation.

Given that the EU accounts for 55% of ODA worldwide, the challenges are multiple. When confronting new global threats, the EU – through its role in the governance of multilateral institutions or when adjusting its approach to managing global public goods – can be tempted to respond by introducing new instruments, or even new institutions. In view of these increasing pressures, it is all the more important to best use already existing instruments, encourage coordination and keeping transaction costs to a minimum. One should realise that the European players already have a vast menu of options for channelling their aid through bilateral, European or multilateral levels. The EU has not yet

¹⁷ The short brief on mutual accountability is available here: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/Eval_RT5_Accountability.pdf

¹⁸ Presentation by Koos Richelle, Director General of Europe-Aid Cooperation Office of the European Commission, during a Maastricht Graduate School of Governance / ECDPM Advanced Academic Update titled "The Aid Effectiveness Puzzle - Completing the Picture?", 14 and 15 October 2008. A press-release on the website of the Accra High-Level Forum speaks of "(...) *over 1200 representatives*"

adopted a set of collective criteria that could guide its choices to allocate ODA but a number of recent developments such as the division of labour commitments and the new possibility to coordinate financial instruments through delegated management and co-financing have better equipped the Union to deal with aid fragmentation.

For all the above reasons, it is therefore important that the EU puts more effort into enhancing the capacity of the developing countries to enable them to be in the driver seat when it comes to prioritising ODA allocation and to increasingly reinforce collective active action at all levels.

7. Conclusions

Compared to other areas of external assistance, bilateral and multilateral development cooperation has in its short life gone through important and drastic changes, combined with periods of both relatively and absolute growth. The analysis in this paper shows that the degree and amount of change that has been and is being committed to in the sector since the beginning of the new millennium is found quite hard to keep up with. What is also clear is that some of these envisaged changes are of such a 'transformational' nature that expecting real changes in those areas by 2010 may be unrealistic. The political nature of the process of adopting, implementing and monitoring the commitments is increasingly recognised, and so is the fact that it will ultimately require a process of cultural change for all those involved.

The EU itself has shown a high level ambition throughout the process. In particular the final stages of the AAA showed an EU with a high degree of consensus and 'integration' in the field of development. The outcomes of Accra provide the EU with an opportunity to further increase its political profile and leadership role at the global level during the time ahead, through vigorously implementing the AAA and also showing an equal level of ambition at the Doha Financing for Development meeting. At the same time, it is the same EU that has had long discussions and little progress in some of its own more internally driven processes towards better aid, including through the Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour. A clear sign of political will can be shown by the EU member states by becoming much more transparent and predictable in their development cooperation, and in critically engag-

ing with its own internal bottlenecks that prevent it from fully engaging in realising the development partnership as envisaged in the Paris Declaration, as well as its own 'Community Acquis'. At the same time, it is recognised that the coming period will not be an easy one for development cooperation, not only because of present international developments including the financial crisis, but also given that 2009 promises to be a turbulent year of institutional change for the European Union.

Bibliography:

European Commission and World Bank (2008) *Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management*. Document prepared for the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness. Paris: OECD Working Party on Aid Effectiveness: Joint Venture on Public Financial Management

ECDPM (2007) *Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis.* Studies in European Development Cooperation Evaluation 8' Amsterdam: Aksant Academic Publishers

Engel, P., Keijzer, N (2008) 'Donor harmonisation and the EU. In risk of a two-speed Europe' *In: Development + Cooperation* No. 02 2008. Bonn: InWent

Mokoro (2008) *Good Practice Note: Using Country Budget Systems*. Oxford: Mokoro ltd.

Corre, G. (2008) 'Whither EC Aid? From accountability to accountability: towards a new approach for the assessment of development cooperation.' WECA Initial Discussion Note. Brussels: ECDPM and ActionAid

Keijzer, N. (2008) *How will the EU Code of conduct be conducted? Opportunities and obstacles for European Division of Labour in development cooperation*. WECA Briefing Note. Brussels: ECDPM and ActionAid

Aid Effectiveness after Accra: What's next?

DAVID BOOTH¹

The Accra High-Level Forum did what was expected of it. Its final resolution, the Accra Agenda for Action, reaffirmed the goals of the Paris Declaration on aid effectiveness, adding only a small dose of urgency to the commitments made in Paris in 2005. Nothing more was ever likely. Therefore, rather than continuing to reproach Accra for what it did not do, we should be giving renewed attention to a set of more fundamental questions. I have in mind questions about the adequacy of the basic Paris formula: country ownership of development efforts + aid alignment + aid harmonisation + managing for results + mutual accountability.

The Paris Declaration is a consensus-oriented political document. But it is also, in important respects, evidence-based. It is the best summary we have on the lessons of a half-century of experience in trying to achieve good results and avoid doing harm with aid.

For that reason, it is important that the Paris/Accra process is treated as a learning opportunity in which documented lessons of experience play a part. As well as routine monitoring and evaluation, it needs research that looks in a rigorous way at specific issues and reports the results without fear or favour. This article outlines the conclusions from one body of work designed to do this. It was undertaken during 2006 and 2007 by a consortium led by ODI and funded by the Advisory Board for Irish Aid (ABIA).²

The findings from the ABIA study are relevant to three particular themes of the Paris Declaration: country ownership; aid alignment; and incentives for change. Cutting across these topics are some broader issues that Paris has helped bring to the fore but has not settled and has in some ways com-

plicated. The article presents evidence leading to the following conclusions:

- In key respects, the Paris/Accra agenda is not radical enough; but it is also conducive to exaggerated responses and undue 'political correctness'.
- Donors need to be persuaded to micro-manage less but engage more – with countries' policy debates and with the institutional factors underlying the deficit in country ownership.
- Both donors and country leaders should stop blaming the incentives, of political origin, that limit changes in their behaviour and start acting to transform them.

1. Ownership

The Paris Declaration identifies country ownership of development efforts as the central challenge in making aid more effective. It commits aid recipient countries to assuming ownership, by developing strategies to achieve development results and by taking the lead in deploying both domestic and external resources to support their implementation.

This is not an unreasonable ambition, but our research indicates that the formulation is inadequate. Change in political direction on the recipient side of the aid relationship is more fundamental, and far more intractable, than most participants in the Paris/Accra process are prepared to admit. In principle, ownership refers to the kind of political leadership, developmental vision and willingness to transform state structures that have been associated with successful development in the past, most recently in East and South-East Asia. The Paris Declaration reduces these needs to the setting up of a particular kind of technocratic planning apparatus, based on lengthy texts, monitoring matrices and statistical information systems.

Research on aid-dependent countries in Africa and elsewhere shows that policy is driven by the

1 David Booth, Research Fellow and Director of the Africa Power and Politics Programme, Overseas Development Institute, London. d.booth@odi.org.uk

2 ABIA (2008) Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: From Better Theory to Better Practice. Dublin: Advisory Board for Irish Aid. For further details, see www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/what_we_do/Politics_aid/Governance_Aid_Poverty.html#resources

needs that politicians must satisfy within particular kinds of patronage-based political systems. Malawi and Uganda were the subjects of particular studies on these lines within the ABIA project, but the literature supports a fair measure of generalisation. While the policy logic that is generated by political systems of the kind political scientists call neo-patrimonial is not the same everywhere, it has a common core, which is, most of the time, profoundly anti-developmental.³

It follows that strategy documents of the Poverty Reduction Strategy Paper type, even the better second-generation sort, are not effective drivers of policy. They may not be wholly window-dressing, but they are not what really counts. Not only that, but they are expensive to produce, hard to bring to fruition – including provision of effective links to government budget allocations and activities – and arguably a major distraction from more basic tasks in the building of effective states.

Country case-study research, including some sponsored by the World Bank – the principal advocate of the technocratic approach to ownership – shows that countries that have successfully linked their resource allocation and monitoring arrangements to strategic policy objectives have done so with much simpler instruments.⁴ Commonly, these have involved directly political agreements at cabinet level, which cascade downwards to the technocracy.

In short, technocratic devices will not crack the problem of the non-developmental priorities of the politicians who lead poor countries. The only thing that will is a change in their incentive structures. To the extent this is true, two further matters call for comment.

First, it is often argued that national strategies will be more politically owned within countries if greater efforts are made to engage parliaments and civil societies in their formulation and monitoring. This proposition – that ‘ownership’ needs to become ‘democratic ownership’ – sounds obvious and is very widely supported. However, it stems more from ideological faith than from evidence on

actual development processes. The research on the subject suggests that parliaments and civil societies face incentives that are hardly less binding, and not always more conducive to progressive policy actions, than those motivating presidents and ministers.

Second, this reading of the ownership challenge may seem a counsel of despair, but it is not. Our research does suggest the need for a measure of grim realism about the politics of policy in aid-dependent countries. But this does not mean that there is nothing anyone can do. Nor does the insufficiency of the technocratic approach imply that there is nothing useful that donors can do.

Donors, particularly (but not exclusively) those providing direct budget support, are complicit in the prevailing political arrangements. A hands-off attitude is not, therefore, a morally coherent option. At the same time, there is plenty of evidence that donors can contribute positively to the conditions in which country policies are made and implemented. That said, much depends on the way they do it – which brings us to approaches to aid delivery and the proper meaning of ‘aid alignment’.

2. Alignment

The Paris commitments on aligning aid with country policies and systems sound simple. Our research suggests they are not. Case studies in Ghana, Mozambique, Tanzania and Uganda reveal that the actual practices of many donors – including those in the vanguard of support to the Paris principles – display an unfortunate mix of risk avoidance and ‘political correctness’ with significantly damaging effects.

Two particular examples support the first part of this judgement. First, in service-delivery sectors in Mozambique, Tanzania and Uganda, a popular vehicle for ‘aligned’ donor support is a common-basket fund established in support of a sector strategy, for example for the water and sanitation sector. Common funds are usually presented as a useful transitional step towards the fully aligned aid modality of budget support. However, experience on the ground suggests that common funds do not work in a transitional way, but rather put up barriers to the future use of country systems. Setting up the harmonised procedures required for a common fund uses energies that might otherwise be devoted to strengthening mainstream country

3 As argued by Diana Cammack, ‘The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors?’, *Development Policy Review* 25(5), Sept 2007.

4 World Bank, BMZ and GTZ, *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*. Washington, DC: World Bank, 2007.

systems. Common funds are less a building block than a road block on the way to fully aligned aid.⁵

Rather than multiplying common funds, it would make sense to focus on the mainstream systems from the outset, by using some genuinely transitional form of budget support, of which there are several variants. Donors don't do this, as they are risk-averse. When challenged, they typically fall back on the dangers of 'putting all our eggs in one basket'. At present, the Paris agenda legitimises this behaviour by giving a seal of approval to any aid modality that permits a degree of harmonisation of procedures under some measure of country leadership. This needs to change.

Second, some donors that consider themselves advanced practitioners of aid alignment are engaging in conditionality practices within their budget support operations that are inconsistent with the spirit, if not the letter, of the Paris Declaration. In international development folklore, the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank are the big bad wolves in the conditionality forest. However, our research in Ghana and Tanzania suggests that the Bank and the Fund have made important headway in reforming their approaches to conditionality, streamlining them and relying much less on traditional ex-ante disbursement conditions. In contrast, bilateral donors of budget support, including the European Commission, continue to require monitoring of agreements with elaborate matrices of policy actions and outcomes. In this context, they are still inclined to try to 'buy' reforms by attaching specific preconditions to disbursement, particularly by using performance-based 'variable tranches'.⁶

In short, micro-management of country policies through conditionality is still the order of the day. This happens, again, because donors are averse to risk. Those taking decisions about budget support don't believe they can justify themselves to ministers without guarantees of some kind. They maintain that detailed monitoring frameworks and tough-sounding conditionalities provide guarantees, even though all experience and research (including in Ghana and Tanzania) indicates that they do not. Again, the text of the Paris Declaration does

not help. It focuses on the extent to which conditionalities can be justified in terms of the country's own strategy and review processes – not usually a very constraining requirement, and not inconsistent with very hands-on donor practices.

In curious contrast, the Paris Declaration is commonly read by donors in general as conveying a strong message that they should back off from country policy processes and 'leave these to the country'. This brings us to the theme of political correctness as the enemy of sensible aid alignment practice. 'Back off' is certainly good advice as the flip-side of a misplaced control-orientation. But it is not in any more general sense what the vision of country-owned development requires of donors.

Just as donors cannot responsibly be uninterested in improving country politics, they certainly should not be disengaged from within-country debates on the form and content of development policies. The case against policy conditionalities is not about the legitimacy of donor involvement in policy discussion. It is about the effectiveness of policy-based disbursement conditions in securing reforms that work. The style and calibre of the engagement matters a great deal, however.

Take civil service reform in Ghana – one of the issues covered by the conditionalities of the budget support group. This is absolutely a topic on which donors should be engaging, not only with government but with Ghanaian intellectuals, pressure groups and opinion leaders at large. But to do those things effectively involves unaccustomed awareness of local political context as well as operational consistency and agility – qualities that donor agencies do manage to acquire in some settings, but exceptionally rather than as a matter of course.

Unfortunately, the Paris Declaration does not help to encourage this sort of engagement. It tends to make donor staff more hesitant about taking up issues considered to be partner country matters. This is a barrier to frank discussion of a host of problems that need constructive attention. They include the aid modality and policy choices just discussed, but also a range of the other institutional issues that affect a country's ability to exercise 'country ownership'.

For example, the Paris Declaration calls for parallel project implementation units (PIUs) to be wound up, and sets specific targets for doing so. But it has also helped to create a climate in which major

5 Zainab Kizilbash Agha and Tim Williamson, *Common Funds for Sector Support: Building Blocks or Stumbling Blocks?*, Briefing Paper 36. London: Overseas Development Institute, Feb 2008.

6 This is based on research by Andrew Lawson and Zainab Kizilbash Agha summarised more fully in the ABIA publication cited above.

reasons for the widespread use of parallel PIUs (corruption, ineffectual mainstream systems and project perks) cannot be discussed. They are partner-country matters and it would be 'incorrect' for donors to get too deeply involved in them. Since there are also donor-related reasons for the popularity of such units (national flag-planting and illusions of control), this key topic is seldom subjected to the serious, action-oriented discussion it desperately needs.

The 'back off' messages conveyed by the Paris Declaration need to become more specific and more binding in the areas where they really apply. They should be matched by equally strong signals to donors to get more engaged: get better informed, be more tough-minded on the things that really matter and be prepared to learn and communicate. Such a posture with respect to policy processes would likely increase the chances of donors playing a part directly or indirectly in the changes in political direction required to usher in a country ownership worthy of the name.

3. Incentives

It follows from these arguments that incentives need far more attention on both sides of the aid relationship. Abandoning the quest for guarantees is hard for donors because they have strong incentives to avoid risks (or at least give the appearance of doing so). Giving proper attention to institutional problems is difficult because disbursing larger and larger aid budgets is so much easier to sell politically. Within recipient countries, taking ownership of development efforts is unattractive for politicians, whether presidents or parliamentarians, because getting re-elected is a complicated business in which slicing up the national cake is usually more important than enlarging it. The division of labour in which donors do development and politicians do politics is not inconvenient from the point of view of those in power. That is only true in the short term perhaps, but the short term is what counts.

These things are not set in stone, however. If the international community were prepared to recognise the role of perverse incentives in the current aid set-up, there would be some hope of more collaborative and therefore more effective actions to take things forward. The country-level changes may appear intractable, but this is only because no one is devoting any brainpower to achieving the transi-

tion from political incentives that undermine development to political incentives that promote development. In this respect, a viable alternative to the so-called good-governance agenda is long overdue. This gap is being addressed by, among others, a new ODI-led and DFID- and ABIA-funded research venture, the Africa Power and Politics Programme.⁷

What it would take to get more conducive donor incentives should not be underestimated either, so long as bilateral agencies are politically led (and big bilaterals determine the policies of the big multilaterals). An intellectually attractive idea is to regard aid as in some ways equivalent to the operations of a central bank, and argue for equivalent measures to insulate it from harmful political pressures. However, it is probably realistic to assume that politics will continue to drive aid. That being the case, development agencies and other participants in the public policy debate in the North should take far greater responsibility than they do now for shaping the factors that determine their own incentives. Rather than taking aid modalities as inevitably constrained by what the Minister can defend in parliament, they should be educating parliaments, the public and themselves on what it takes to turn aid into worthwhile development, so that in future it becomes politically as easy to do the right thing as to do the safe thing.

4. Moving forward after Accra

The arguments developed here involve a sea-change in thinking. They differ from what currently passes as a radical approach to the aid effectiveness agenda,⁸ because they threaten the easy-going, mutually non-challenging, terms of the dialogue between donor and recipient organisations that is the basis of the Paris/Accra process. In particular, they call for a degree of self-awareness that is difficult for politicians most of the time, at least when appearing on public platforms.

7 See www.institutions-africa.org. For similar thoughts, see Richard Joseph and Alexandra Gillies (eds.) *Smart Aid for African Development*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009; Seth D. Kaplan, *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*. Westport, CT: Praeger, 2008; and Tim Kelsall, 'Going with the Grain in African Development?', *Development Policy Review* 26(6), Nov 2008.

8 For example the launching of an International Aid Transparency Initiative by a coalition of multilateral, bilateral and private agencies on the final day of the Accra meeting (<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1219773241752/IATI-Launch-Programme-280808.pdf>).

Moving forward is not going to be easy for these reasons. However, it would be a step in the right direction if the following propositions were more widely accepted:

- The political systems within which decisions get taken in poor developing countries need much more sustained, realistic and intelligent attention from the international community.
- 'Country ownership' is about political commitment, not about the technical quality of planning systems or even the degree to which parliaments and civil societies get good information and have voice.
- Alignment is not single-stranded. Donors need to be put under greater pressure to 'let go' but also to engage more, in more intelligent ways – both risk-aversion and undue political correctness about country ownership cause ineffective aid practices.
- Incentives need much more attention. Actors on both sides of the aid relationship should be taking greater responsibility for dealing with the perverse incentives they face, instead of using them as excuses.

ANNEXES

- Annex I: The Paris Declaration
- Annex II: The Accra Agenda for Action (AAA)
- Annex III: SDC Guidelines



High Level Forum
Paris ■ February 28 – March 2, 2005

PARIS DECLARATION ON AID EFFECTIVENESS
Ownership, Harmonisation, Alignment, Results
and Mutual Accountability

(German translation by
OECD German translation service)

**ERKLÄRUNG VON PARIS ÜBER DIE WIRKSAMKEIT
DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**
Eigenverantwortung, Harmonisierung,
Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung
sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht

(Deutsche Übersetzung durch den
Deutschen Übersetzungsdienst der OECD)

(19 April 2006)

ERKLÄRUNG VON PARIS ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

**Eigenverantwortung, Harmonisierung,
Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung
sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht**

I. Entschlossenheitserklärung

1. Wir, die für die Förderung der Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister aus Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie Leiterinnen und Leiter multilateraler und bilateraler Entwicklungsinstitutionen, bekunden anlässlich unserer Tagung in Paris am 2. März 2005 unsere Entschlossenheit, weitreichende, durch Monitoring überprüfbare Maßnahmen zu ergreifen, um im Blick auf die noch in diesem Jahr vorgesehene VN-Fünffjahresbilanz der Millenniumserklärung und Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) unsere Modalitäten der EZ-Abwicklung und -Verwaltung zu reformieren. Wir sind uns darüber im Klaren, wie wir auch bereits in Monterrey erklärt haben, dass für die Erreichung dieser Ziele einerseits eine volumenmäßige Erhöhung der ODA-Leistungen und anderer Entwicklungsressourcen erforderlich ist, andererseits aber auch die Wirksamkeit dieser Leistungen signifikant gesteigert werden muss, um die Anstrengungen der Partnerländer zur Stärkung der Staats- und Verwaltungsführung und zur Verbesserung der Entwicklungsergebnisse zu unterstützen. Das wird umso wichtiger sein, wenn die bisherigen und die neuen bilateralen und multilateralen Initiativen zu einer erheblichen weiteren ODA-Aufstockung führen.

2. Das Hochrangige Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit knüpft an die auf dem Hochrangigen Forum über Harmonisierung in Rom (Februar 2003) angenommene Erklärung und die bei den Round-Table-Gesprächen über ergebnisorientiertes EZ-Management in Marrakesch (Februar 2004) definierten Kernprinzipien an, da wir der Auffassung sind, dass diese die EZ-Wirksamkeit im Hinblick auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit, die Erhöhung des Wachstums, den Kapazitätsaufbau und die beschleunigte Verwirklichung der MDG verbessern werden.

Intensivierung der Anstrengungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit

3. Wir bekräftigen die von uns in Rom eingegangenen Verpflichtungen zur Harmonisierung und Partnerorientierung der EZ-Abwicklung. Es stimmt uns hoffnungsvoll, dass viele Geber- und Partnerländer der EZ-Wirksamkeit hohe Priorität einräumen, und wir bestätigen erneut unsere Entschlossenheit, bei der Umsetzung, insbesondere in folgenden Bereichen, raschere Fortschritte zu erzielen:

- i. Stärkung der nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und der entsprechenden operativen Rahmenbedingungen (z.B. Planung, Budget, Erfolgskontrolle).
- ii. Verstärkte Ausrichtung der EZ-Maßnahmen auf die Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer sowie Unterstützung bei der Stärkung ihrer Kapazitäten.
- iii. Erhöhung der Rechenschaftspflicht von Gebern wie Partnerländern gegenüber ihren jeweiligen Bürgern und Parlamenten im Hinblick auf ihre Entwicklungspolitiken, -strategien und -ergebnisse.
- iv. Beseitigung von Doppelarbeit und Überschneidungen sowie Rationalisierung der Geberaktivitäten, um diese so kosteneffektiv wie möglich zu gestalten.
- v. Überarbeitung und Vereinfachung der Geberpolitiken und -verfahren, um ein verstärkt kooperatives Verhalten und eine schrittweise Ausrichtung auf Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer zu fördern.
- vi. Definition von Maßstäben und Standards für Leistung und Rechenschaftspflicht der Systeme der Partnerländer in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Beschaffungswesen, treuhänderische

Sicherheiten und Umweltverträglichkeitsprüfungen – in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten, bewährten Praktiken – sowie ihre rasche und umfassende Anwendung.

4. Wir verpflichten uns, konkrete, wirksame Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden, insbesondere aber folgender Probleme zu ergreifen:

- vii. Schwachstellen bei den institutionellen Kapazitäten der Partnerländer im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung ergebnisorientierter nationaler Entwicklungsstrategien.
- viii. Fehlen präzise berechenbarer, mehrjähriger ODA-Zusagen für engagierte Partnerländer.
- ix. Unzureichende Übertragung von Zuständigkeiten an das Außenpersonal der Geberländer und mangelnde Anreize für effektive Entwicklungspartnerschaften zwischen Gebern und Partnerländern.
- x. Ungenügende Integration globaler Programme und Initiativen in breiter angelegte Entwicklungsstrategien der Partnerländer, einschließlich Strategien in so überaus wichtigen Bereichen wie HIV/AIDS.
- xi. Korruption und Mangel an Transparenz, die die Unterstützung seitens der Öffentlichkeit gefährden, die effektive Ressourcenmobilisierung und -allokation behindern sowie die Ressourcen jenen Aktivitäten entziehen, die für Armutsbekämpfung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung besonders wichtig sind. Wo Korruption existiert, hält sie die Geber davon ab, sich auf die Systeme der Partnerländer zu verlassen.

5. Die Erhöhung der Wirksamkeit ist bei sämtlichen Formen der Entwicklungszusammenarbeit machbar und notwendig. Bei der Bestimmung der wirksamsten EZ-Modalitäten werden wir uns von den Entwicklungsstrategien und Prioritäten der Partnerländer selbst leiten lassen. Individuell wie kollektiv werden wir uns bemühen, geeignete, einander ergänzende Modalitäten zu wählen bzw. zu konzipieren, die die Gewähr für eine insgesamt optimale Wirksamkeit bieten.

6. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu dieser Erklärung werden wir unsere Anstrengungen verdoppeln, bei Bereitstellung und Einsatz der ODA-Mittel, einschließlich der in Monterrey zugesagten höheren ODA-Leistungen, darauf zu achten, dass die oft übermäßige Zersplitterung der Geberaktivitäten auf Länder- und Sektorebene vermindert wird.

Anpassung an und Anwendung auf unterschiedliche Gegebenheiten in den Partnerländern

7. Die Erhöhung der EZ-Wirksamkeit ist auch in schwierigen und komplexen Situationen notwendig, wie z.B. im Fall der Tsunami-Katastrophe, die die Anrainerstaaten des Indischen Ozeans am 26. Dezember 2004 getroffen hat. In solchen Situationen müssen die weltweite humanitäre Hilfe und die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer harmonisiert werden. In fragilen Staaten werden wir im Zuge der Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen und der Bereitstellung elementarer Dienste sicherstellen, dass die Prinzipien der Harmonisierung, der Partnerausrichtung sowie des ergebnisorientierten Managements so angepasst werden, dass sie unzulängliche Governance-Strukturen und Kapazitäten in Rechnung stellen. Bei unseren Anstrengungen zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit werden wir solchen komplexen Situationen ganz allgemein verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

Festlegung von Indikatoren, Zeitplänen und Zielvorgaben

8. Wir sind uns darüber im Klaren, dass die in dieser Erklärung angeregten Reformen eine kontinuierliche politische Unterstützung auf hoher Ebene, gegenseitige Überzeugungsarbeit gleichrangiger Partner und koordinierte Aktionen auf globaler, regionaler und Länderebene voraussetzen. Wir verpflichten uns, das Tempo der Veränderungen zu beschleunigen, indem wir im Geist beiderseitiger Verantwortlichkeit die in Abschnitt II enthaltenen Partnerschaftsverpflichtungen umsetzen, und die Fortschritte mit Hilfe der zwölf spezifischen Indikatoren zu messen, auf die wir uns heute geeinigt haben und die in Abschnitt III dieser Erklärung wiedergegeben sind.

9. Um einen weiteren Ansporn für Fortschritte zu liefern, werden wir Zielvorgaben für das Jahr 2010 festsetzen. Diese Zielvorgaben, die Aktionen sowohl der Geber als auch der Partnerländer implizieren, sollen dazu dienen, die Fortschritte zu verfolgen und zu fördern, die auf globaler Ebene von den Ländern und Institutionen erzielt werden, die dieser Erklärung zugestimmt haben. Sie sollen etwaige von den einzelnen Partnerländern anvisierte Ziele weder präjudizieren noch ersetzen. Wir haben uns heute auf fünf vorläufige Zielvorgaben auf der Basis der in Abschnitt III aufgeführten Indikatoren verständigt, und wir sind übereingekommen, diese vorläufigen Ziele vor dem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im September 2005 einer Prüfung zu unterziehen und im Hinblick auf die verbleibenden Indikatoren weitere Zielvorgaben zu vereinbaren. Wir ersuchen die im Rahmen des DAC versammelten Geber und Partnerländer, dringend Vorbereitungen

hierfür zu treffen¹. Zugleich begrüßen wir die Initiativen von Partnerländern und Gebern, gemäß den vereinbarten Partnerschaftsverpflichtungen und Fortschrittsindikatoren eigene Zielvorgaben für eine bessere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit festzusetzen. So hat z.B. eine Reihe von Partnerländern Aktionspläne vorgelegt, und zahlreiche Geber haben bedeutende neue Zusagen angekündigt. Wir laden alle Teilnehmer, die über derartige Initiativen unterrichten möchten, dazu ein, dies bis zum 4. April 2005 zu tun, damit die Informationen anschließend veröffentlicht werden können.

Monitoring und Evaluierung der Umsetzung

10. Da es entscheidend darauf ankommt, reale Fortschritte auf Länderebene nachzuweisen, werden wir unter Federführung des jeweiligen Partnerlands unsere auf Länderebene bei der Umsetzung der vereinbarten Verpflichtungen zur EZ-Wirksamkeit von beiden Seiten erzielten quantitativen und qualitativen Fortschritte regelmäßig bewerten. Dabei werden wir geeignete in den Partnerländern existierende Mechanismen nutzen.

11. Auf internationaler Ebene rufen wir die unter dem Dach des DAC partnerschaftlich operierenden Geber und Partnerländer auf, die Beteiligung von Partnerländern weiter auszubauen und bis Ende 2005 Vorkehrungen für das mittelfristige Monitoring der in dieser Erklärung enthaltenen Verpflichtungen vorzuschlagen. Zwischenzeitlich ersuchen wir die im Rahmen des DAC organisierten Partner, das internationale Monitoring der in Abschnitt III aufgeführten Fortschrittsindikatoren zu koordinieren, die Zielvorgaben gegebenenfalls zu verfeinern, geeignete Orientierungshilfen für die Festlegung der jeweiligen Ausgangsniveaus bereitzustellen und die Basis für kohärente Methoden der Aggregation von Daten für jeweils mehrere Länder zu schaffen, damit diese Daten dann in Form regelmäßiger Berichte zusammengefasst werden können. Wir werden ferner die existierenden Mechanismen der Länder- und Regionalprüfungen dazu nutzen, die Agenda weiter voranzubringen. Darüber hinaus werden wir die Möglichkeit unabhängiger Monitoring- und Evaluierungsprozesse auf internationaler Ebene sondieren – die nicht mit zusätzlichen Belastungen für die Partner verbunden sein dürfen –, um vollständigere Informationen darüber zu erhalten, wie eine bessere EZ-Wirksamkeit zur Erreichung der Entwicklungsziele beitragen kann.

12. Ganz im Sinne unseres Schwerpunktthemas Umsetzung planen wir für 2008 ein erneutes Treffen in einem Entwicklungsland. Wir beabsichtigen außerdem, zwei Monitoring-Runden durchzuführen, bevor wir eine Bilanz der bei der Umsetzung dieser Erklärung erzielten Fortschritte ziehen.

II. Partnerschaftsverpflichtungen

13. Die nachstehenden Partnerschaftsverpflichtungen, die im Geist gegenseitiger Rechenschaftspflicht entwickelt wurden, basieren auf praktischen Erfahrungen. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Verpflichtungen im Licht der spezifischen Situation des jeweiligen Partnerlands interpretiert werden müssen.

EIGENVERANTWORTUNG

Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen

14. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

1. In Übereinstimmung mit Absatz 9 der vorliegenden Erklärung versammelten sich die Geber und Partnerländer im Rahmen des DAC, d.h. der DAC-Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit, die sich aus OECD/DAC-Mitgliedern sowie Vertretern der Partnerländer und multilateralen Einrichtungen zusammensetzt, am 30.-31. Mai 2005 und 7.-8. Juli 2005, um die Zielvorgaben für die zwölf Fortschrittsindikatoren zu vereinbaren und gegebenenfalls einer Prüfung zu unterziehen. Auf diesen Tagungen wurde in Bezug auf die in Abschnitt 3 der vorliegenden Erklärung dargelegten Zielvorgaben eine Einigung erzielt. Diese Einigung unterliegt Vorbehalten eines Gebers hinsichtlich *a)* der Methodik zur Evaluierung der Qualität der von den Partnerländern selbst verwalteten Beschaffungssysteme (im Zusammenhang mit den Zielvorgaben 2b und 5b) und *b)* der akzeptablen Qualität von Reformprogrammen des öffentlichen Finanzmanagements (in Verbindung mit der Zielvorgabe 5a.ii.). Weitere Diskussionen zur Lösung dieser Probleme sind im Gange. In einem Brief vom 9. September 2005 teilte der DAC-Vorsitzende Richard Manning den Teilnehmern der Hocharangigen Plenartagung der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Zielvorgaben ebenso wie die Vorbehalte mit.

- im Rahmen breit angelegter Konsultationsprozesse die Führungsrolle bei der Konzipierung und Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien² zu übernehmen;
 - diese nationalen Entwicklungsstrategien in ergebnisorientierte operationelle Programme mit genau definierter Prioritätenordnung umzumünzen, die sich in mittelfristigen Ausgabenrahmenplänen und Jahresbudgets widerspiegeln (**Indikator 1**);
 - die Führungsrolle bei der Koordinierung der EZ-Leistungen wie auch anderer Entwicklungsressourcen auf allen Ebenen zu übernehmen, und zwar im Rahmen eines Dialogs mit den Gebern bei gleichzeitiger Förderung der Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft.
15. **Die Geber** verpflichten sich:
- die Führungsrolle des Partnerlands zu respektieren und dazu beizutragen, dessen Kapazitäten zur Wahrnehmung dieser Funktion zu stärken.

PARTNERAUSRICHTUNG

Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer

Die Geber passen sich an die Strategien der Partnerländer an

16. **Die Geber** verpflichten sich:
- ihre gesamte Unterstützung – Länderstrategien, Politikdialog und EZ-Programme – auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und die regelmäßigen Fortschrittskontrollen zur Prüfung des Stands der Umsetzung dieser Strategien³ zu gründen (**Indikator 3**);
 - ihre Kriterien, soweit wie irgend möglich, an der nationalen Entwicklungsstrategie des jeweiligen Partnerlands bzw. an der jährlichen Prüfung der bei der Umsetzung dieser Strategie erzielten Fortschritte zu orientieren. Etwaige zusätzliche Kriterien müssen hinreichend gerechtfertigt sein und dürfen nur nach dem Grundsatz der Transparenz sowie in enger Abstimmung mit den anderen Gebern und Stakeholdern angewandt werden;
 - die Finanzierung an ein einheitliches Spektrum von Bedingungen und/oder einen überschaubaren Komplex von Indikatoren zu knüpfen, die von der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie abgeleitet wurden. Das bedeutet nicht, dass alle Geber gehalten sind, identische Bedingungen festzusetzen, sondern, dass sich die von den einzelnen Gebern gestellten Bedingungen in einen gemeinsamen, organisatorisch straffen Rahmen einfügen sollten, der auf dauerhafte Ergebnisse abgestellt ist.

Die Geber stützen sich auf konsolidierte Ländersysteme

17. Die Nutzung partneireigener Institutionen und Systeme führt – sofern diese die Gewähr dafür bieten, dass die EZ-Leistungen für die vereinbarten Zwecke eingesetzt werden – zu einer erhöhten EZ-Wirksamkeit, indem sie die Kapazität der Partnerländer nachhaltig stärkt, Politiken zu konzipieren und umzusetzen und diese den Bürgern und Parlamenten gegenüber zu verantworten. Bei diesen Ländersystemen und -verfahren handelt es sich in der Regel, aber nicht ausschließlich, um nationale Vorkehrungen und Verfahren in den Bereichen öffentliches Finanzmanagement, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Beschaffungswesen sowie Rahmen für Ergebniskontrolle und Monitoring.

18. Diagnostische Prüfungen spielen für Regierungen und Geber eine wichtige – zunehmend bedeutende – Rolle als Informationsquelle über den Zustand der nationalen Systeme der Partnerländer. Es liegt im beiderseitigen Interesse von Partnerländern und Gebern, die bei der Verbesserung der Ländersysteme im Lauf der Zeit erzielten Fortschritte überwachen zu können. Hilfreich ist dabei ein Rahmen für die Leistungsbewertung sowie ein entsprechender Katalog von Reformmaßnahmen, die sich auf die Informationen stützen, wie sie aus den diagnostischen Prüfungen und den damit zusammenhängenden Analysen resultieren.

2. Der Begriff „nationale Entwicklungsstrategien“ umfasst Armutsbekämpfungs- und ähnliche Gesamtstrategien wie auch sektorbezogene und thematische Strategien.
 3. Dazu gehört z.B. der Annual Progress Review of the Poverty Reduction Strategies (APR).

19. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- zusammenzuarbeiten, um einvernehmlich einen Referenzrahmen festzulegen, der eine verlässliche Bewertung der Ländersysteme im Hinblick auf Leistung, Transparenz und Rechenschaftspflicht gestattet (**Indikator 2**);
 - diagnostische Prüfungen und Leistungsevaluierungsrahmen in die von den Partnerländern selbst getragenen Strategien für den Kapazitätsaufbau einzubinden.
20. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- diagnostische Prüfungen durchzuführen, die eine verlässliche Bewertung ihrer nationalen Systeme und Verfahren gestatten;
 - auf der Grundlage solcher diagnostischen Prüfungen die gegebenenfalls notwendigen Reformen anzustrengen, um zu gewährleisten, dass ihre nationalen Systeme, Institutionen und Verfahren für das Management von EZ-Leistungen und anderen Entwicklungsressourcen wirksam und transparent sind und der Rechenschaftspflicht unterliegen;
 - die gegebenenfalls erforderlichen Reformen, z.B. im Bereich der öffentlichen Verwaltung, durchzuführen, um nachhaltige Kapazitätsentwicklungsprozesse einzuleiten und voranzutreiben.
21. **Die Geber** verpflichten sich:
- soweit wie irgend möglich die Systeme und Verfahren der Partnerländer zu nutzen bzw., wo dies unmöglich ist, zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen und -maßnahmen zu treffen, die die Systeme und Verfahren der Länder stärken, statt sie zu schwächen (**Indikator 5**);
 - soweit wie möglich davon Abstand zu nehmen, spezielle Strukturen für das Routinemanagement bzw. für die Umsetzung von EZ-finanzierten Projekten und Programmen zu schaffen (**Indikator 6**);
 - harmonisierte Rahmen für die Leistungsbewertung der Partnerlandssysteme einzuführen, damit sich die Länder nicht mit einer Vielzahl möglicherweise widersprüchlicher Zielvorgaben konfrontiert sehen.

Die Partnerländer stärken ihre eigenen Entwicklungskapazitäten mit geberseitiger Unterstützung

22. Die Fähigkeit, Politiken und Programme zu planen, zu verwalten und umzusetzen und über deren Ergebnisse Rechenschaft abzulegen, ist zur Verwirklichung der Entwicklungsziele von entscheidender Bedeutung – von Analyse und Dialog bis hin zu Umsetzung, Monitoring und Evaluierung. Die Verantwortung für den Kapazitätsaufbau liegt bei den Partnerländern, wobei den Gebern eine unterstützende Rolle zukommt. Die Stärkung der Kapazitäten muss sich nicht nur auf solide technische Analysen stützen, sondern auch dem allgemeinen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld, einschließlich der notwendigen Stärkung der Humanressourcen, Rechnung tragen.

23. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- spezifische Ziele für die Stärkung der Kapazitäten in ihre nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren und deren Umsetzung erforderlichenfalls durch in eigener Regie durchgeführte Kapazitätsentwicklungsstrategien voranzutreiben.
24. **Die Geber** verpflichten sich:
- sich bei der von ihnen geleisteten Unterstützung (sei es in Form von Analysen oder Finanzhilfen) an den Zielen und Strategien der Partnerländer für den Kapazitätsaufbau zu orientieren, vorhandene Kapazitäten effektiv zu nutzen und ihre Unterstützung für den Kapazitätsaufbau entsprechend zu harmonisieren (**Indikator 4**).

Stärkung der Kapazitäten für das öffentliche Finanzmanagement

25. **Die Partnerländer** verpflichten sich:
- ihre Anstrengungen zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen, zur Stärkung einer langfristig tragbaren Haushaltsposition und zur Schaffung eines günstigen Umfelds für öffentliche und private Investitionen zu intensivieren;

- zeitnahe, transparente und verlässliche Informationen über den Haushaltsvollzug zu veröffentlichen;
 - beim Prozess der Reform des öffentlichen Finanzmanagements die Führungsrolle zu übernehmen.
26. **Die Geber** verpflichten sich:
- eine verlässliche indikative mehrjährige Rahmenplanung mit Richtwerten für die EZ-Zusagen aufzustellen und die EZ-Leistungen pünktlich und zuverlässig gemäß dem jeweils vereinbarten Zeitplan auszuführen (**Indikator 7**);
 - soweit wie möglich vorhandene, transparente Haushalts- und Rechnungslegungsmechanismen der Partnerländer zu nutzen (**Indikator 5**).
27. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- den Rahmen für diagnostische Prüfungen wie auch für Leistungsbewertungen im öffentlichen Finanzmanagement zu harmonisieren.

Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme

28. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- einvernehmlich festgelegte Standards und Verfahren⁴ für die Durchführung diagnostischer Prüfungen, die Konzipierung nachhaltiger Reformen und das Monitoring der Umsetzung anzuwenden;
 - ausreichende Ressourcen zur Unterstützung und nachhaltigen Sicherung mittel- und langfristiger Reformen des Beschaffungswesens sowie des erforderlichen Kapazitätsaufbaus bereitzustellen;
 - die bei der Anwendung bewährter Praktiken gewonnenen Erfahrungen auf Länderebene auszutauschen, damit diese Verfahren nach und nach verbessert werden können.
29. **Die Partnerländer** verpflichten sich, die Reform der öffentlichen Auftragsvergabe und deren Umsetzung selbst in die Hand zu nehmen.
30. **Die Geber** verpflichten sich:
- zunehmend die eigenen Beschaffungssysteme der Partnerländer zu nutzen, sofern dabei einvernehmlich festgelegte Standards und Verfahren angewendet werden (**Indikator 5**);
 - harmonisierte Ansätze zu verfolgen, falls die nationalen Systeme den einvernehmlich festgelegten Leistungsstandards nicht gerecht werden oder wenn sie von den Gebern nicht genutzt werden.

Aufhebung der Lieferbindung im Interesse eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses

31. Bei Lieferaufbindung erhöht sich im Allgemeinen die EZ-Wirksamkeit, weil damit die Transaktionskosten für die Partnerländer sinken, die Eigenverantwortung der Partnerländer gestärkt und die Partnerausrichtung seitens der Geber verbessert wird. Gemäß der DAC-Empfehlung von 2001 für die Aufhebung der Lieferbindung bei der Vergabe von ODA-Mitteln an die am wenigsten entwickelten Länder werden die **DAC-Geber** auf weitere Fortschritte bei der Aufhebung der Lieferbindung hinarbeiten (**Indikator 8**).

HARMONISIERUNG

Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit

Die Geber treffen gemeinsame Vorkehrungen und vereinfachen ihre Verfahren

32. **Die Geber** verpflichten sich:
- die geberseitigen Aktionspläne umzusetzen, die sie im Anschluss an das Hochrangige Forum von Rom ausgearbeitet haben;

4. Wie z.B. die Verfahren, die bei den gemeinsamen Round-Table-Gesprächen des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) und der Weltbank über die Stärkung der Beschaffungskapazitäten der Entwicklungsländer erarbeitet wurden.

- auf Länderebene soweit wie möglich gemeinsame Vorkehrungen für Planung, Finanzierung (z.B. Gemeinschaftsfinanzierungen), Auszahlung, Monitoring, Evaluierung sowie Berichterstattung an die staatlichen Stellen über Geberaktivitäten und EZ-Leistungen zu treffen; der verstärkte Einsatz programmorientierter EZ-Modalitäten kann hierzu einen Beitrag leisten (**Indikator 9**);
- mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, Redundanzen bei Feldmissionen und diagnostischen Prüfungen zu verringern (**Indikator 10**) und gemeinsame Schulungen zu fördern, um den Erfahrungsaustausch zu unterstützen und praxisbezogene Gemeinschaften (CoP) aufzubauen.

Komplementarität und effektivere Arbeitsteilung

33. Die übermäßige Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler, nationaler und sektoraler Ebene beeinträchtigt deren Wirksamkeit. Durch einen pragmatischen Ansatz bei der Arbeits- und Lastenteilung können die Komplementarität verstärkt und die Transaktionskosten gesenkt werden.

34. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- klar zu den komparativen Vorteilen der einzelnen Geber sowie zu der Frage Stellung zu nehmen, wie sich diese auf Landes- oder Sektorebene am besten ergänzen können.

35. **Die Geber** verpflichten sich:

- ihre jeweiligen komparativen Vorteile auf Landes- oder Sektorebene voll zu nutzen, indem sie gegebenenfalls die Befugnisse für die Durchführung von Programmen, Aktivitäten und Aufgaben an federführende Geber übertragen;
- im Hinblick auf die Harmonisierung unterschiedlicher Verfahren zusammenzuarbeiten.

Förderung eines kooperativen Ansatzes

36. **Geber** und **Partnerländer** verpflichten sich gemeinsam:

- bestehende Verfahrensweisen zu reformieren und für die Führungskräfte wie auch das übrige Personal – u.a. in Bezug auf Einstellung, Leistungsbewertung und Schulung – stärkere Anreize zu schaffen, bei ihrer Arbeit die Grundsätze der Harmonisierung, der Partnerausrichtung und der Ergebnisorientierung zu beachten.

Stärkung der EZ-Wirksamkeit in fragilen Staaten⁵

37. Das internationale Engagement in fragilen Staaten muss langfristig auf das Ziel ausgerichtet sein, legitime, gut funktionierende und solide staatliche und sonstige nationale Institutionen aufzubauen. Die Leitlinien für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gelten zwar auch für fragile Staaten, müssen dort aber an ein Umfeld angepasst werden, das durch mangelnde Eigenverantwortung und ungenügende Kapazitäten gekennzeichnet ist, und dem dringenden Bedarf an grundlegenden Diensten Rechnung tragen.

38. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- Fortschritte beim Aufbau von Institutionen und der Schaffung von Governance-Strukturen zu erzielen, die eine funktionierende Staats- und Verwaltungsführung ermöglichen und die Sicherheit, den Schutz und den gerechten Zugang der Bevölkerung zu sozialer Grundversorgung gewährleisten;
- dort, wo noch keine nationalen Entwicklungsstrategien festgelegt wurden, einen Dialog mit den Gebern über die Ausarbeitung einfacher Planungsinstrumente anzustrengen, wie z.B. die Erstellung einer Ergebnismatrix für die Übergangsphase;
- eine breite Beteiligung von nationalen Akteuren unterschiedlicher Provenienz bei der Definition der Entwicklungsprioritäten zu fördern.

39. **Die Geber** verpflichten sich:

5. Der folgende Abschnitt stützt sich auf die vorläufige Fassung der *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, wie sie aus dem Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit des Entwicklungsprozesses in fragilen Staaten (London, Januar 2005) resultierte.

- ihre Aktivitäten zu harmonisieren. Harmonisierung ist besonders wichtig, wenn der Staat seiner Führungsrolle nicht voll gerecht wird. Dabei sollte das Hauptaugenmerk Vorfeldanalysen, gemeinsamen Evaluierungen und Strategien, einer Koordinierung des politischen Engagements und konkreten Initiativen, wie der Einrichtung gemeinsamer Geberaußenstellen, gelten;
- sich soweit wie möglich an von der Zentralregierung des Partnerlands getragenen Strategien zu orientieren oder, wenn dies nicht möglich ist, maximalen Gebrauch von nationalen, regionalen, sektoralen oder nichtstaatlichen Systemen zu machen;
- Aktivitäten zu vermeiden, die dem Aufbau nationaler Institutionen abträglich sind, wie z.B. Umgehung der nationalen Haushaltsverfahren oder zu hohe Entlohnung von Ortskräften;
- eine geeignete Kombination von EZ-Instrumenten einzusetzen, die sich u.a. auf Unterstützung bei der Finanzierung laufender Kosten erstrecken, insbesondere in Ländern, die sich in einem vielversprechenden, aber noch stark gefährdeten Übergangsprozess befinden.

Förderung eines harmonisierten Ansatzes bei Umweltverträglichkeitsprüfungen

40. Die Geber haben erhebliche Harmonisierungsfortschritte im Hinblick auf Umweltverträglichkeitsprüfungen, auch in Bezug auf relevante Gesundheits- und Sozialfragen im Rahmen der jeweiligen Projekte, erzielt. Diese Fortschritte müssen ausgebaut werden, wobei auch auf die Konsequenzen globaler Umweltprobleme wie Klimawandel, Wüstenbildung und Schwund der biologischen Vielfalt eingegangen werden muss.

41. **Geber** und **Partnerländer** verpflichten sich gemeinsam:

- verstärkt Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen und im Rahmen von Projekten systematischer gemeinsame Verfahren, einschließlich Konsultationen mit den beteiligten Parteien, anzuwenden und gemeinsame Ansätze für eine „strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“ auf Sektor- und Länderebene zu entwickeln und umzusetzen;
- die Entwicklung fachlicher Kapazitäten im technischen und politischen Bereich fortzusetzen, die für die Durchführung von Umweltanalysen und die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften notwendig sind.

42. Ähnliche Harmonisierungsanstrengungen sind auch bei anderen Querschnittsaufgaben erforderlich, z.B. in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und sonstige thematische – auch aus Sonderfonds finanzierte – Bereiche.

ERGEBNISORIENTIERTES MANAGEMENT

Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse

43. Ergebnisorientiertes Management bedeutet, die EZ-Leistungen in einer Weise zu verwalten und einzusetzen, bei der die Realisierung der angestrebten Ergebnisse die Richtschnur bildet und vorhandene Informationen zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse genutzt werden.

44. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- die nationalen Entwicklungsstrategien stärker in die jährliche und mehrjährige Haushaltsplanung einzubinden;
- auf die Schaffung ergebnisorientierter Berichterstattungs- und Evaluierungsrahmen hinarbeiten, mit deren Hilfe die Fortschritte im Hinblick auf die wichtigsten Aspekte der nationalen und sektoralen Entwicklungsstrategien durch Monitoring überwacht und die Entwicklung einer überschaubaren Zahl von Indikatoren auf der Basis kostengünstig zu beschaffender Daten beobachtet werden kann (**Indikator 11**).

45. **Die Geber** verpflichten sich:

- Programmgestaltung und Ressourcen auf Länderebene mit den Ergebnissen zu verknüpfen und sie an vorhandene effektive Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer anzupassen, wobei sie davon absehen, die Einführung von Leistungsindikatoren zu fordern, die nicht mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer in Einklang stehen;

- mit den Partnerländern zusammenzuarbeiten, um soweit wie möglich deren eigene ergebnisorientierte Rahmen für Berichterstattung und Monitoring zu nutzen;
 - ihre Monitoring- und Berichtsaufgaben zu harmonisieren und gemeinsame Modalitäten der regelmäßigen Berichterstattung soweit wie irgend möglich mit den Partnerländern abzustimmen, solange sie sich noch nicht weitgehend auf deren Statistik-, Monitoring- und Evaluierungssysteme stützen können.
46. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich gemeinsam:
- im Rahmen eines partizipatorischen Ansatzes zusammen darauf hinzuarbeiten, dass die nationalen Kapazitäten für ergebnisorientiertes Management ausgebaut werden und die Länder selbst verstärkt ein solches Management fordern.

GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT

Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab

47. Eine wichtige Priorität für Partnerländer und Geber ist die Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und der Transparenz in Bezug auf die Verwendung der EZ-Mittel. Dadurch kann auch die Unterstützung der Öffentlichkeit für die jeweilige nationale Politik und die Entwicklungszusammenarbeit gefestigt werden.

48. **Die Partnerländer** verpflichten sich:

- die Rolle der Parlamente bei der Festlegung der nationalen Entwicklungsstrategien und/oder -budgets angemessen zu stärken;
- verstärkt mit partizipatorischen Ansätzen zu arbeiten, indem sie ein breites Spektrum von Entwicklungspartnern systematisch in die Ausarbeitung nationaler Entwicklungsstrategien und die Evaluierung der bei ihrer Umsetzung erzielten Fortschritte einbeziehen.

49. **Die Geber** verpflichten sich:

- zeitnahe, transparente und ausführliche Informationen über ihre EZ-Leistungen zu liefern, um den Regierungen der Partnerländer die Möglichkeit zu geben, ihren Parlamenten und Bürgern vollständige Haushaltsberichte vorzulegen.

50. **Partnerländer** und **Geber** verpflichten sich:

- die beiderseitigen Fortschritte bei der Erfüllung der im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Partnerschaftsverpflichtungen, mit Hilfe vorhandener, zunehmend verlässlicher Mechanismen auf lokaler Ebene gemeinsam zu evaluieren (**Indikator 12**).

III. Fortschrittsindikatoren

Für die Messung auf nationaler und das Monitoring auf internationaler Ebene

EIGENVERANTWORTUNG		ZIELVORGABE FÜR 2010
1	<i>Die Partnerländer verfügen über operationelle Entwicklungsstrategien</i> – Zahl der Länder mit nationalen Entwicklungsstrategien (einschließlich PRS) mit klaren strategischen Prioritäten, die in einen mittelfristigen Ausgabenrahmen eingebunden sind und sich im Jahreshaushalt widerspiegeln	Mindestens 75%* verfügen über operationelle Entwicklungsstrategien
PARTNERAUSRICHTUNG		ZIELVORGABEN FÜR 2010
2	<i>Zuverlässig funktionierende Ländersysteme</i> – Zahl der Partnerländer mit öffentlichen Beschaffungs- und Finanzmanagementsystemen, die sich entweder a) an allgemein anerkannte Prinzipien guter Praxis halten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	<p>a) Öffentliches Finanzmanagement – Die Hälfte der Partnerländer ist auf der PFM/CPIA-Leistungsskala (länderbezogene Evaluierungen von Politik und Institutionen) um mindestens eine Stufe (d.h. 0,5 Punkte) höher gerückt</p> <p>b) Beschaffungswesen – Ein Drittel der Partnerländer ist auf der zur Leistungsmessung für diesen Indikator verwendeten Vier-Punkte-Skala um mindestens eine Stufe (d.h. von D auf C, C auf B oder B auf A) höher gerückt</p>
3	<i>Die ODA-Leistungen sind auf die nationalen Prioritäten der Partnerländer ausgerichtet</i> – im nationalen Haushalt des Partnerlands ausgewiesener Prozentsatz der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen	Reduzierung der Lücke um die Hälfte – Halbierung des Anteils der ODA-Leistungen für den Staatssektor, die nicht im Staatshaushalt ausgewiesen sind (wobei mindestens 85% der Leistungen im Haushalt erscheinen müssen)
4	<i>Stärkung der Kapazitäten durch koordinierte Unterstützung</i> – Prozentsatz der für den Kapazitätsaufbau vorgesehenen geberseitigen Unterstützung, die im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer erbracht wird	50% der Leistungen für Technische Zusammenarbeit werden im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer eingesetzt
5a	<i>Nutzung der Ländersysteme für öffentliches Finanzmanagement</i> – Prozentsatz der Geber und EZ-Leistungen, die die entsprechenden Systeme der Partnerländer nutzen, die entweder a) die allgemein anerkannten Prinzipien guter Praxis beachten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	PROZENTSATZ DER GEBER
		Wertung* Zielvorgabe
		5+ Alle Geber nutzen die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer
		3,5-4,5 90% der Geber nutzen die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer
		PROZENTSATZ DER ODA-LEISTUNGEN
		Wertung* Zielvorgabe
5+ Zwei-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer nutzen		
3,5-4,5 Ein-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer nutzen		
5b	<i>Nutzung der Beschaffungssysteme der Länder</i> – Prozentsatz der Geber und ODA-Leistungen, die die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen, die entweder a) die allgemein anerkannten Prinzipien guter Praxis beachten oder b) über entsprechende Reformprogramme verfügen	PROZENTSATZ DER GEBER
		Wertung* Zielvorgabe
		A Alle Geber nutzen die Systeme der Partnerländer für öffentliche Beschaffungen
B 90% der Geber nutzen die Systeme der Partnerländer für öffentliche Beschaffungen		

		PROZENTSATZ DER ODA-LEISTUNGEN	
		Wertung*	Zielvorgabe
		A	Zwei-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen
		B	Ein-Drittel-Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen
6	<i>Stärkung der Kapazitäten durch Vermeidung paralleler Durchführungsstrukturen</i> – Zahl paralleler Projektdurchführungseinheiten pro Land	Zwei-Drittel-Reduzierung der Zahl paralleler Projektdurchführungseinheiten pro Land	
7	<i>Bessere Berechenbarkeit der ODA-Leistungen</i> – Prozentsatz der ODA-Leistungen, die gemäß einem vereinbarten Zeitplan im Rahmen einer jährlichen oder mehrjährigen Planung ausgezahlt werden.	Reduzierung der Lücke um die Hälfte – Halbierung des Anteils der ODA-Leistungen, die im vereinbarten Finanzjahr nicht planmäßig ausgezahlt werden	
8	<i>Aufhebung der Lieferbindung</i> – Prozentsatz der bilateralen ODA-Leistungen ohne Lieferbindung	Kontinuierliche Fortschritte im Zeitverlauf	
HARMONISIERUNG		ZIELVORGABEN FÜR 2010	
9	<i>Nutzung gemeinsamer Vorkehrungen oder Verfahren</i> – Prozentsatz der ODA-Leistungen, die im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitgestellt werden	66% der ODA-Leistungen werden im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitgestellt	
10	<i>Förderung gemeinsamer Analysen</i> – Prozentsatz der a) Feldmissionen und/oder b) Länderanalysen, einschließlich diagnostischer Prüfungen, die gemeinsam durchgeführt werden	a) 40% der geberseitigen Feldmissionen werden gemeinsam durchgeführt	
		b) 66% der Länderanalysen werden gemeinsam durchgeführt	
ERGEBNISORIENTIERTES MANAGEMENT		ZIELVORGABE FÜR 2010	
11	<i>Ergebnisorientierte Rahmen</i> – Zahl der Länder mit transparenten, durch Monitoring überprüfbaren Rahmen für die Leistungsbewertung, die eine Messung der Fortschritte im Verhältnis zu a) den nationalen Entwicklungsstrategien und b) den Sektorprogrammen ermöglichen	Reduzierung der Lücke um ein Drittel – Reduzierung des Anteils der Länder ohne transparenten, durch Monitoring überprüfbaren Rahmen für die Leistungsbewertung um ein Drittel	
GEGENSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT		ZIELVORGABE FÜR 2010	
12	<i>Gegenseitige Rechenschaftspflicht</i> – Zahl der Partnerländer, die gegenseitige Bewertungen der Fortschritte bei der Umsetzung der in Bezug auf die EZ-Wirksamkeit eingegangenen Verpflichtungen – einschließlich der in dieser Erklärung enthaltenen Verpflichtungen – durchführen	Alle Partnerländer verfügen über Systeme zur gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte	

Wichtige Anmerkung: In Übereinstimmung mit Absatz 9 der Erklärung versammelten sich die Geber und Partnerländer im Rahmen des DAC, d.h. der DAC-Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit, die sich aus OECD/DAC-Mitgliedern sowie Vertretern der Partnerländer und multilateraler Einrichtungen zusammensetzt, am 30.-31. Mai 2005 und 7.-8. Juli 2005, um die Zielvorgaben für die zwölf Fortschrittsindikatoren zu vereinbaren und gegebenenfalls einer Prüfung zu unterziehen. Auf diesen Tagungen wurde in Bezug auf die in Abschnitt 3 der vorliegenden Erklärung dargelegten Zielvorgaben eine Einigung erzielt. Diese Einigung unterliegt Vorbehalten eines Gebers hinsichtlich a) der Methodik zur Evaluierung der Qualität der von den Partnerländern selbst verwalteten Beschaffungssysteme (im Zusammenhang mit den Zielvorgaben 2b und 5b) und b) der akzeptablen Qualität von Reformprogrammen des öffentlichen Finanzmanagements (in Verbindung mit der Zielvorgabe 5a.ii.). Weitere Diskussionen zur Lösung dieser Probleme sind im Gange. In einem Brief vom 9. September 2005 teilte der DAC-Vorsitzende Richard Manning den Teilnehmern der Hochrangigen Plenartagung der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Zielvorgaben ebenso wie die Vorbehalte mit.

* **Anmerkung zu Indikator 5:** Die Wertungsskala für den Indikator 5 ergibt sich aus den Messverfahren für die Qualität der öffentlichen Beschaffungs- und Finanzmanagementsysteme gemäß Indikator 2 des vorliegenden Rahmens.

Anhang A: Anmerkungen zur Methodik der Fortschrittsindikatoren

Die Fortschrittsindikatoren liefern einen Rahmen für die praktische Umsetzung der in der Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit abgesteckten Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten. Dieser Rahmen setzt sich aus verschiedenen Elementen der in Abschnitt II dieser Erklärung dargelegten Partnerschaftsverpflichtungen zusammen.

Zweck – Die Fortschrittsindikatoren liefern einen Rahmen für die praktische Umsetzung der in der Erklärung von Paris zur EZ-Wirksamkeit abgesteckten Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten. Die Indikatoren messen in erster Linie die **kollektiven Reaktionen auf Länderebene**.

Länderebene/globale Ebene – Die Indikatoren sind auf **Länderebene** im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen Partnerländern und Gebern **zu messen**. Die auf Länderebene erfassten Indikatorwerte können dann auf **regionaler oder globaler Ebene** statistisch aggregiert werden. Eine solche globale Aggregation wird sowohl für die nachstehend aufgeführte Ländergruppe zu Zwecken der statistischen Vergleichbarkeit als auch allgemeiner für alle Partnerländer vorgenommen, für die einschlägige Daten vorliegen.

Ergebnisse seitens der Geber / Partnerländer – Die Fortschrittsindikatoren liefern ferner einen **Vergleichsmaßstab, an dem die einzelnen Geberstellen bzw. Partnerländer ihre Ergebnisse** auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene **messen können**. Bei der Messung der von den einzelnen Gebern erzielten Ergebnisse sollten die Indikatoren flexibel angewandt werden, um den unterschiedlichen institutionellen Mandaten der Geber Rechnung zu tragen.

Zielvorgaben – Die Zielvorgaben werden auf globaler Ebene festgelegt. Die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Zielvorgaben werden mittels statistischer Aggregation der auf Länderebene erfassten Daten gemessen. Zusätzlich zu den globalen Zielvorgaben können Partnerländer und Geber auch länderspezifische Zielvorgaben vereinbaren.

Ausgangsniveau – Für 2005 wird für eine auf freiwilliger Basis gebildete Ländergruppe ein Ausgangsniveau festgelegt. Die unter dem Dach des OECD-Entwicklungsausschusses in der Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit vertretene Partnerschaft von Gebern und Partnerländern wird mit der Bildung dieser Ländergruppe beauftragt.

Definitionen und Kriterien – Die in der Arbeitsgruppe EZ-Wirksamkeit des DAC vertretenen Geber und Partnerländer werden gebeten, spezifische Orientierungshilfen zu Definitionen, Anwendungsbereich, Kriterien und Methoden zu liefern, anhand deren die Ergebnisse sowohl für verschiedene Länder als auch für verschiedene Zeiträume aggregiert werden können.

Anmerkung zu Indikator 9 – Die programmorientierten Ansätze werden in Bd. II von Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (OECD, 2005), Kasten 3.1, definiert als Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines von den Partnerländern selbst getragenen Entwicklungsprogramms beruhen, wie z.B. einer nationalen Entwicklungsstrategie, eines Sektorprogramms, eines thematischen Programms oder des Programms einer bestimmten Organisation. Sie weisen folgende gemeinsame Merkmale auf: a) Trägerschaft durch das Gastland bzw. die Organisation, b) einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen, c) formal festgelegter Prozess für die Geberkoordination und die Harmonisierung der Geberpraktiken in den Bereichen Berichtswesen, Budgetierung, Finanzmanagement und Beschaffungswesen, d) Anstrengungen zur verstärkten Nutzung lokaler Systeme für Programmgestaltung und -umsetzung, Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung. Im Rahmen des Indikators 9 werden die Ergebnisse einzeln, d.h. je nach den im Rahmen der programmorientierten Ansätze praktizierten Förderungsarten, gemessen.

ANHANG B:

Liste der Teilnehmerländer und -organisationen

Teilnehmerländer

Ägypten	Albanien	Äthiopien
Australien	Bangladesch	Belgien
Benin	Bolivien	Botsuana
[Brasilien]*	Burkina Faso	Burundi
China	Dänemark	Deutschland
Dominikanische Republik	Europäische Kommission	Fidschi
Finnland	Frankreich	Gambia
Ghana	Griechenland	Guatemala
Guinea	Honduras	Indonesien
Irland	Island	Italien
Jamaika	Japan	Jemen
Jordanien	Kambodscha	Kamerun
Kanada	Kenia	Kirgisistan
Kongo, Demokr. Republik	Korea	Kuwait
Laos	Luxemburg	Madagaskar
Malawi	Malaysia	Mali
Marokko	Mauretanien	Mexiko
Mongolei	Mosambik	Nepal
Neuseeland	Nicaragua	Niederlande
Niger	Norwegen	Österreich
Pakistan	Papua-Neuguinea	Philippinen
Polen	Portugal	Ruanda
Rumänien	Russische Föderation	Salomonen
Sambia	Saudi-Arabien	Schweden
Schweiz	Senegal	Serbien und Montenegro
Slowakische Republik	Spanien	Sri Lanka
Südafrika	Tadschikistan	Tansania
Thailand	Timor-Leste	Tschechische Republik
Tunesien	Türkei	Uganda
Vanuatu	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich
Vietnam		

* **Bestätigung steht noch aus.**

Anmerkung: Auch andere als die hier aufgezählten Länder haben sich der Erklärung von Paris angeschlossen. Die vollständige, dem neuesten Stand entsprechende Länderliste findet sich unter: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members.

Teilnehmerorganisationen

Afrikanische Entwicklungsbank	Arabische Bank für Wirtschaftsentwicklung in Afrika
Asiatische Entwicklungsbank	Commonwealth Sekretariat
Konsultationsgruppe zur Unterstützung der Ärmsten	Entwicklungsbank des Europäischen Rates
Wirtschaftskommission für Afrika	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)	Europäische Investitionsbank
Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria	G24
Interamerikanische Entwicklungsbank	Internationaler Agrarentwicklungsfonds (IFAD)
Internationaler Währungsfonds (IWF)	Organisation internationale de la Francophonie
Islamische Entwicklungsbank	Millennium Campaign
Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD)	Nordischer Entwicklungsfonds
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Organisation Ostkaribischer Staaten (OECS)
OPEC-Fonds für internationale Entwicklung	Pacific Islands Forum Secretariat
Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG)	Weltbank

Organisationen der Zivilgesellschaft

Africa Humanitarian Action	AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	Internationale Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen
Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)	Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)	UK Aid Network

ACCRA AGENDA FOR ACTION

Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions endorsed the following statement in Accra, Ghana, on 4 September 2008 to accelerate and deepen implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2 March 2005).

This is a moment of opportunity

1. We are committed to eradicating poverty and promoting peace and prosperity by building stronger, more effective partnerships that enable developing countries to realise their development goals.
2. There has been progress. Fifteen years ago, two out of five people lived in extreme poverty; today, that figure has been reduced to one in four. However, 1.4 billion people—most of them women and girls—still live in extreme poverty,¹ and access to safe drinking water and health care remains a major issue in many parts of the world. In addition, new global challenges—rising food and fuel prices and climate change—threaten the advances against poverty many countries have made.
3. We need to achieve much more if all countries are to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress, and care for the environment are the prime engines of development in all countries. Addressing inequalities of income and opportunity within countries and between states is essential to global progress. Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way.
4. In 2008, three international conferences will help us accelerate the pace of change: the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, the United Nations High Level Event on the MDGs in New York, and the Financing for Development follow-up meeting in Doha. Today at Accra, we are leading the way, united in a common objective: to unlock the full potential of aid in achieving lasting development results.

We are making progress, but not enough

5. Learning from our past successes and failures in development co-operation and building on the 2003 Rome Declaration on Harmonisation, in March 2005 we adopted an ambitious set of reforms: the Paris Declaration on Aid Effectiveness. In the Paris Declaration, we agreed to develop a genuine partnership, with developing countries clearly in charge of their own development processes. We also agreed to hold each other accountable for achieving concrete development results. Three and one-half years later, we are reconvening in Accra to review progress and address the challenges that now face us.
6. Evidence shows we are making progress, but not enough. A recent evaluation shows that the Paris Declaration has created powerful momentum to change the way developing countries and donors work together on the ground. According to the 2008 Monitoring Survey, a large number of developing countries have improved their management of public funds. Donors, in turn, are increasingly improving their co-ordination at country level. Yet the pace of progress is too slow. Without further reform and faster action we will not meet our 2010 commitments and targets for improving the quality of aid.

We will take action to accelerate progress

7. Evidence shows that we will need to address three major challenges to accelerate progress on aid effectiveness:
8. ***Country ownership is key.*** Developing country governments will take stronger leadership of their own development policies, and will engage with their parliaments and citizens in shaping those policies. Donors will support them by respecting countries' priorities, investing in their human resources and institutions, making greater use of their systems to deliver aid, and increasing the predictability of aid flows.

¹ These figures are based on a recent World Bank study that found the poverty line to be \$1.25 a day in 2005 prices.

9. *Building more effective and inclusive partnerships.* In recent years, more development actors—middle-income countries, global funds, the private sector, civil society organisations—have been increasing their contributions and bringing valuable experience to the table. This also creates management and co-ordination challenges. Together, all development actors will work in more inclusive partnerships so that all our efforts have greater impact on reducing poverty.

10. *Achieving development results—and openly accounting for them—must be at the heart of all we do.* More than ever, citizens and taxpayers of all countries expect to see the tangible results of development efforts. We will demonstrate that our actions translate into positive impacts on people's lives. We will be accountable to each other and to our respective parliaments and governing bodies for these outcomes.

11. Without addressing these obstacles to faster progress, we will fall short of our commitments and miss opportunities to improve the livelihoods of the most vulnerable people in the world. Therefore, we are reaffirming the commitments we made in the Paris Declaration and, in this Accra Agenda for Action, are agreeing on concrete and monitorable actions to accelerate progress to meet those commitments by 2010. We commit to continuing efforts in monitoring and evaluation that will assess whether we have achieved the commitments we agreed in the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action, and to what extent aid effectiveness is improving and generating greater development impact.

Strengthening Country Ownership over Development

12. Developing countries determine and implement their development policies to achieve their own economic, social and environmental goals. We agreed in the Paris Declaration that this would be our first priority. Today, we are taking additional steps to turn this resolution into a reality.

We will broaden country-level policy dialogue on development

13. We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:

- a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).
- b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors—parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector—to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.
- c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.

Developing countries will strengthen their capacity to lead and manage development

14. Without robust capacity—strong institutions, systems, and local expertise—developing countries cannot fully own and manage their development processes. We agreed in the Paris Declaration that capacity development is the responsibility of developing countries, with donors playing a supportive role, and that technical co-operation is one means among others to develop capacity. Together, developing countries and donors will take the following actions to strengthen capacity development:

- a) Developing countries will systematically identify areas where there is a need to strengthen the capacity to perform and deliver services at all levels—national, sub-national, sectoral, and thematic—and design strategies to address them. Donors will strengthen their own capacity and skills to be more responsive to developing countries' needs.
- b) Donors' support for capacity development will be demand-driven and designed to support country ownership. To this end, developing countries and donors will i) jointly select and manage technical co-operation, and ii) promote the provision of technical co-operation by local and regional resources, including through South-South co-operation.
- c) Developing countries and donors will work together at all levels to promote operational changes that make capacity development support more effective.

We will strengthen and use developing country systems to the maximum extent possible

15. Successful development depends to a large extent on a government's capacity to implement its policies and manage public resources through its own institutions and systems. In the Paris Declaration, developing countries committed to strengthen their systems² and donors committed to use those systems to the maximum extent possible. Evidence shows, however, that developing countries and donors are not on track to meet these commitments. Progress in improving the quality of country systems varies considerably among countries; and even when there are good-quality country systems, donors often do not use them. Yet it is recognised that using country systems promotes their development. To strengthen and increase the use of country systems, we will take the following actions:

a) Donors agree to use country systems as the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector.

b) Should donors choose to use another option and rely on aid delivery mechanisms outside country systems (including parallel project implementation units), they will transparently state the rationale for this and will review their positions at regular intervals. Where use of country systems is not feasible, donors will establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures.

c) Developing countries and donors will jointly assess the quality of country systems in a country-led process using mutually agreed diagnostic tools. Where country systems require further strengthening, developing countries will lead in defining reform programmes and priorities. Donors will support these reforms and provide capacity development assistance.

d) Donors will immediately start working on and sharing transparent plans for undertaking their Paris commitments on using country systems in all forms of development assistance; provide staff guidance on how these systems can be used; and ensure that internal incentives encourage their use. They will finalise these plans as a matter of urgency.

e) Donors recollect and reaffirm their Paris Declaration commitment to provide 66% of aid as programme-based approaches. In addition, donors will aim to channel 50% or more of government-to-government assistance through country fiduciary systems, including by increasing the percentage of assistance provided through programme based approaches.

Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development

16. Aid is about building partnerships for development. Such partnerships are most effective when they fully harness the energy, skills and experience of all development actors—bilateral and multilateral donors, global funds, CSOs, and the private sector. To support developing countries' efforts to build for the future, we resolve to create partnerships that will include all these actors.

We will reduce costly fragmentation of aid

17. The effectiveness of aid is reduced when there are too many duplicating initiatives, especially at country and sector levels. We will reduce the fragmentation of aid by improving the complementarity of donors' efforts and the division of labour among donors, including through improved allocation of resources within sectors, within countries, and across countries. To this end:

a) Developing countries will lead in determining the optimal roles of donors in supporting their development efforts at national, regional and sectoral levels. Donors will respect developing countries' priorities, ensuring that new arrangements on the division of labour will not result in individual developing countries receiving less aid.

b) Donors and developing countries will work together with the Working Party on Aid Effectiveness to complete good practice principles on country-led division of labour. To that end, they will elaborate plans to ensure the maximum coordination of development co-operation. We will evaluate progress in implementation starting in 2009.

c) We will start dialogue on international division of labour across countries by June 2009.

d) We will work to address the issue of countries that receive insufficient aid.

² These include, but are not limited to, systems for public financial management, procurement, audit, monitoring and evaluation, and social and environmental assessment.

We will increase aid's value for money

18. Since the Paris Declaration was agreed in 2005, OECD-DAC donors have made progress in untying their aid. A number of donors have already fully untied their aid, and we encourage others to do so. We will pursue, and accelerate, these efforts by taking the following actions:

- a) OECD-DAC donors will extend coverage of the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid to non-LDC HIPC³ and will improve their reporting on the 2001 DAC Recommendation.
- b) Donors will elaborate individual plans to further untie their aid to the maximum extent.
- c) Donors will promote the use of local and regional procurement by ensuring that their procurement procedures are transparent and allow local and regional firms to compete. We will build on examples of good practice to help improve local firms' capacity to compete successfully for aid-funded procurement.
- d) We will respect our international agreements on corporate social responsibility.

We welcome and will work with all development actors

19. The contributions of all development actors are more effective when developing countries are in a position to manage and co-ordinate them. We welcome the role of new contributors and will improve the way all development actors work together by taking the following actions:

- a) We encourage all development actors, including those engaged in South-South co-operation, to use the Paris Declaration principles as a point of reference in providing development co-operation.
- b) We acknowledge the contributions made by all development actors, and in particular the role of middle-income countries as both providers and recipients of aid. We recognise the importance and particularities of South-South cooperation and acknowledge that we can learn from the experience of developing countries. We encourage further development of triangular co-operation.
- c) Global funds and programmes make an important contribution to development. The programmes they fund are most effective in conjunction with complementary efforts to improve the policy environment and to strengthen the institutions in the sectors in which they operate. We call upon all global funds to support country ownership, to align and harmonise their assistance proactively, and to make good use of mutual accountability frameworks, while continuing their emphasis on achieving results. As new global challenges emerge, donors will ensure that existing channels for aid delivery are used and, if necessary, strengthened before creating separate new channels that risk further fragmentation and complicate co-ordination at country level.
- d) We encourage developing countries to mobilise, manage and evaluate their international cooperation initiatives for the benefit of other developing countries.
- e) South-South co-operation on development aims to observe the principle of non-interference in internal affairs, equality among developing partners and respect for their independence, national sovereignty, cultural diversity and identity and local content. It plays an important role in international development co-operation and is a valuable complement to North-South co-operation.

We will deepen our engagement with civil society organisations

20. We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. We share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential. To this end:

- a) We invite CSOs to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective.
- b) We welcome the CSOs' proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.
- c) We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.

³ The 2001 DAC recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries (LDCs) covers 31 so-called Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). The OECD Development Assistance Committee (DAC) at its 2008 High Level Meeting agreed to extend the 2001 Recommendation to cover the remaining eight countries that are part of the HIPC initiative: Bolivia, Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua and Republic of Congo.

We will adapt aid policies for countries in fragile situations

21. In the Paris Declaration, we agreed that aid effectiveness principles apply equally to development co-operation in situations of fragility, including countries emerging from conflict, but that these principles need to be adapted to environments of weak ownership or capacity. Since then, Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations have been agreed. To further improve aid effectiveness in these environments, we will take the following actions:

- a) Donors will conduct joint assessments of governance and capacity and examine the causes of conflict, fragility and insecurity, engaging developing country authorities and other relevant stakeholders to the maximum extent possible.
- b) At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development.
- c) Donors will provide demand-driven, tailored and co-ordinated capacity-development support for core state functions and for early and sustained recovery. They will work with developing countries to design interim measures that are appropriately sequenced and that lead to sustainable local institutions.
- d) Donors will work on flexible, rapid and long-term funding modalities, on a pooled basis where appropriate, to i) bridge humanitarian, recovery and longer-term development phases, and ii) support stabilisation, inclusive peace building, and the building of capable, accountable and responsive states. In collaboration with developing countries, donors will foster partnerships with the UN System, international financial institutions and other donors.
- e) At country level and on a voluntary basis, donors and developing countries will monitor implementation of the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, and will share results as part of progress reports on implementing the Paris Declaration.

Delivering and Accounting for Development Results

22. We will be judged by the impacts that our collective efforts have on the lives of poor people. We recognise that greater transparency and accountability for the use of development resources—domestic as well as external—are powerful drivers of progress.

We will focus on delivering results

23. We will improve our management for results by taking the following actions:

- a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status.
- b) Developing countries and donors will work to develop cost-effective results management instruments to assess the impact of development policies and adjust them as necessary. We will better co-ordinate and link the various sources of information, including national statistical systems, budgeting, planning, monitoring and country-led evaluations of policy performance.
- c) Donors will align their monitoring with country information systems. They will support, and invest in strengthening, developing countries' national statistical capacity and information systems, including those for managing aid.
- d) We will strengthen incentives to improve aid effectiveness. We will systematically review and address legal or administrative impediments to implementing international commitments on aid effectiveness. Donors will pay more attention to delegating sufficient authority to country offices and to changing organisational and staff incentives to promote behaviour in line with aid effectiveness principles.

We will be more accountable and transparent to our publics for results

24. Transparency and accountability are essential elements for development results. They lie at the heart of the Paris Declaration, in which we agreed that countries and donors would become more accountable to each other and to their citizens. We will pursue these efforts by taking the following actions:

- a) We will make aid more transparent. Developing countries will facilitate parliamentary oversight by implementing greater transparency in public financial management, including public disclosure of revenues, budgets, expenditures, procurement and audits. Donors will publicly disclose regular, detailed and timely information on volume, allocation and, when available, results of development expenditure to enable more accurate budget, accounting and audit by developing countries.
- b) We will step up our efforts to ensure that—as agreed in the Paris Declaration—mutual assessment reviews are in place by 2010 in all countries that have endorsed the Declaration. These reviews will be based on country results reporting and information systems complemented with available donor data and credible independent evidence. They will draw on emerging good practice with stronger parliamentary scrutiny and citizen engagement. With them we will hold each other accountable for mutually agreed results in keeping with country development and aid policies.
- c) To complement mutual assessment reviews at country level and drive better performance, developing countries and donors will jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries. We will review proposals for strengthening the mechanisms by end 2009.
- d) Effective and efficient use of development financing requires both donors and partner countries to do their utmost to fight corruption. Donors and developing countries will respect the principles to which they have agreed, including those under the UN Convention against Corruption. Developing countries will address corruption by improving systems of investigation, legal redress, accountability and transparency in the use of public funds. Donors will take steps in their own countries to combat corruption by individuals or corporations and to track, freeze, and recover illegally acquired assets.

We will continue to change the nature of conditionality to support ownership

25. To strengthen country ownership and improve the predictability of aid flows, donors agreed in the Paris Declaration that, whenever possible, they would draw their conditions from developing countries' own development policies. We reaffirm our commitment to this principle and will continue to change the nature of conditionality by taking the following actions:

- a) Donors will work with developing countries to agree on a limited set of mutually agreed conditions based on national development strategies. We will jointly assess donor and developing country performance in meeting commitments.
- b) Beginning now, donors and developing countries will regularly make public all conditions linked to disbursements.
- c) Developing countries and donors will work together at the international level to review, document and disseminate good practices on conditionality with a view to reinforcing country ownership and other Paris Declaration Principles by increasing emphasis on harmonised, results-based conditionality. They will be receptive to contributions from civil society.

We will increase the medium-term predictability of aid

26. In the Paris Declaration, we agreed that greater predictability in the provision of aid flows is needed to enable developing countries to effectively plan and manage their development programmes over the short and medium term. As a matter of priority, we will take the following actions to improve the predictability of aid:

- a) Developing countries will strengthen budget planning processes for managing domestic and external resources and will improve the linkages between expenditures and results over the medium term.
- b) Beginning now, donors will provide full and timely information on annual commitments and actual disbursements so that developing countries are in a position to accurately record all aid flows in their budget estimates and their accounting systems.
- c) Beginning now, donors will provide developing countries with regular and timely information on their rolling three- to five-year forward expenditure and/or implementation plans, with at least indicative resource allocations

that developing countries can integrate in their medium-term planning and macroeconomic frameworks. Donors will address any constraints to providing such information.

d) Developing countries and donors will work together at the international level on ways of further improving the medium-term predictability of aid, including by developing tools to measure it.

Looking Forward

27. The reforms we agree on today in Accra will require continued high level political support, peer pressure, and co-ordinated action at global, regional, and country levels. To achieve these reforms, we renew our commitment to the principles and targets established in the Paris Declaration, and will continue to assess progress in implementing them.

28. The commitments we agree today will need to be adapted to different country circumstances—including in middle-income countries, small states and countries in situations of fragility. To this end, we encourage developing countries to design—with active support from donors—country-based action plans that set out time-bound and monitorable proposals to implement the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action.

29. We agree that, by 2010, each of us should meet the commitments we made on aid effectiveness in Paris and today in Accra, and to reach beyond these commitments where we can. We agree to reflect and draw upon the many valuable ideas and initiatives that have been presented at this High Level Forum. We agree that challenges such as climate change and rising food and fuel prices underline the importance of applying aid effectiveness principles. In response to the food crisis, we will develop and implement the global partnership on agriculture and food swiftly, efficiently and flexibly.

30. We ask the Working Party on Aid Effectiveness to continue monitoring progress on implementing the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action and to report back to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in 2011. We recognise that additional work will be required to improve the methodology and indicators of progress of aid effectiveness. In 2011, we will undertake the third round of monitoring that will tell us whether we have achieved the targets for 2010 agreed in Paris in 2005.⁴ To carry forward this work, we will need to develop institutionalised processes for the joint and equal partnership of developing countries and the engagement of stakeholders.

31. We recognise that aid effectiveness is an integral part of the broader financing for development agenda. To achieve development outcomes and the MDGs we need to meet our commitments on both aid quality and aid volumes. We ask the Secretary General of the United Nations to transmit the conclusions of the Third High Level Forum on Aid Effectiveness to the High Level Event on the MDGs in New York later this month and the Financing for Development Review meeting in Doha in November 2008. We welcome the contribution that the ECOSOC Development Co-operation Forum is making to the international dialogue and to mutual accountability on aid issues. We call upon the UN development system to further support the capacities of developing countries for effective management of development assistance.

32. Today, more than ever, we resolve to work together to help countries across the world build the successful future all of us want to see—a future based on a shared commitment to overcome poverty, a future in which no countries will depend on aid.

⁴ We will have that information available for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in 2011, along with comprehensive second phase evaluations of the implementation of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action as of 2010. Attention will also be paid to improving and developing communications on aid effectiveness for long-term development success and broad-based public support.

SDC and the Accra Agenda for Action: implementation guidelines

Preamble

The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) focuses its action on three strategic priorities:

1. Reducing Poverty.
2. Promoting human security and reducing security risks.
3. Contributing to pro-development globalization.

These priorities are paramount; they dictate SDC's understanding and implementation of the Paris Declaration (PD) as well as the Accra Agenda for Action (AAA).

The Federal Council Bill expresses Switzerland's adherence to the PD and AAA as a means to pursue the stated objectives in an effective way.

For 2009, SDC has set the following objective:

“SDC implements the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action in a way that is consistent with its values, principles and a need for visibility. SDC's contribution will be based on its experiences and core competencies.”

Basic principles

SDC's approach of the PD and the AAA is contextual, country-based and inclusive. PD and AAA are seen as a means to an end, which are poverty reduction and sustainable development.

SDC considers both the PD and the AAA as the expression of the political will of donors and partner countries rather than a set of administrative rules and regulations.

SDC acknowledges the critical role that multilateral organisations must play in fostering good governance and capacity building in partner countries.

SDC considers that the PD and the AAA can contribute to achieving aid effectiveness only if the key principles of a broad-based, inclusive and democratic ownership, mutual accountability and the measure of development results are respected.

SDC practices and promotes multistakeholder approaches in the design, the implementation and the management of development endeavours. Particular attention is given to providing marginalised stakeholders: poor citizens, women and discriminated social groups with the necessary voice, and to fostering their participation in all socially relevant decision making processes.

SDC acknowledges Civil Society as a development actor and stakeholder in its own right and strives to interact with its organisations in ways that are conducive to aid and development effectiveness. It equally recognises the specific importance of the private commercial sector, a crucial actor as regards economic development and poverty reduction.

SDC considers capacity development of all actors and stakeholders as a key component of an empowerment process that ensures entire and meaningful participation. SDC defines capacity development as one key precondition to democratic country ownership.

Implementation

The SDC Board of Directors endorses the PD and AAA principles and calls for their contextual implementation.

It reaffirms the mandate to SDC Country Directors, which is to follow the five main principles of the Paris Declaration after assessing implied political risks and after validating the relevance and implementability of the principles in each specific context. SDC Country directors will in particular take into account the actual capacity and accountability of stakeholders and administrative systems.

Should SDC consider that the context does not allow following the PD and AAA principles, in particular in the presence of an illegitimate or dysfunctional State, it will openly communicate the reasons of its decision.

SDC will periodically assess (“SWOT”) – preferably together with like minded agencies – trends as regards harmonisation and alignment.

SDC stands ready to assume coordination responsibilities in harmonised contexts, as well as to join initiatives led by other donors wherever deemed appropriate.

SDC shall consistently integrate aid effectiveness in the design of its strategies and the programmes it supports. It will integrate the PD and AAA commitments into its planning, monitoring & evaluation processes and cycles. It will seek in each priority country to establish an appropriate and contextually adapted balance of programmatic instruments and approaches (from specific field-based endeavours to financial aid and sector wide approaches).

SDC will ensure that experiences and learning from the field and the countries are fed into the Working Party on Aid Effectiveness in particular, into the global process towards enhanced aid and development effectiveness in general, and vice-versa.

SDC will actively pursue its dialogue with Swiss Civil Society Organisations (CSOs) on matters related to aid effectiveness and the PD-AAA principles, including CSOs’ own effectiveness. Where promising avenues for collaboration have been jointly identified, SDC will enter pilot joint ventures together with Swiss CSOs (e.g. with a view to promote democratic ownership and mutual accountability).

Organisational mode

SDC will make sure that personal and organisational learning regarding the aid effectiveness agenda are optimised and capitalised, through iterative processes involving Cooperation Offices and Head Office.

Under the supervision of the Head, regional cooperation and with the guidance and support of the SDC Board of Directors, the SDC Focal Point, Aid Effectiveness (PD-AAA) – together with a core group representative of all SDC Departments – has the mandate to promote, accompany and monitor implementation.

Normative and decisional powers lie with the SDC Board of Directors and the management in SDC Departments and Divisions.

