

12. Juni 1973

Mündliche Beantwortung
(Nr. 11 433) Interpellation Rüttimann vom 5. Oktober 1972 betreffend
Kontrolle über Entwicklungshilfe

Politisches Departement. Antrag vom 1. Juni 1973

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Interpellation Rüttimann wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- EPD 6 zum Vollzug
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

Interpellation Nr. 11433 von Nationalrat
Rüttimann (CVP, Aargau) vom 5. Oktober 1972
betreffend Kontrolle über Entwicklungshilfe

Die Entwicklungshilfe ist eine wichtige aussenpolitische Aufgabe der Schweiz. Sie kann nur erfüllt werden, wenn sie in möglichst weiten Kreisen der Bevölkerung Unterstützung findet. Im Volke herrscht aber immer noch eine Unsicherheit, wenn nicht gar ein Unbehagen darüber, ob die bedeutenden Summen, die der Bund für die Entwicklungshilfe einsetzt, in allen Fällen auch wirksam und zielrichtig eingesetzt werden.

Der Bundesrat wird daher ersucht, auf folgende Fragen Auskunft zu geben:

1. Hat die Bundesverwaltung die Möglichkeit, über die richtige Verwendung der Bundeshilfe an die Entwicklungsländer eine wirksame Kontrolle zu führen?
2. Ist für die schweizerischen Experten am Bestimmungsort auch bei multilateralen Unternehmungen der Entwicklungshilfe die wünschbare Transparenz gewährleistet?
3. Hält es der Bundesrat nicht auch für angezeigt, dass die starke Verzettelung der verantwortlichen Stellen in der schweizerischen Entwicklungshilfe konzentriert und dem Parlament baldmöglichst eine Gesamtübersicht gegeben werden sollte?

A. Rüttimann

und 33 Mitunterzeichner

Antwort:

1. Frage

- 1 Die Bundesverwaltung hat in der Tat die Möglichkeit, über die richtige Verwendung der Bundeshilfe an die Entwicklungsländer eine wirksame Kontrolle zu führen.
- 2 Diese Kontrolle wird folgendermassen ausgeübt:
- 21 Diejenigen Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die einen einigermassen bedeutenden finanziellen Aufwand erfordern, d.h. in erster Linie solche der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe, werden zum voraus von der Eidgenössischen Finanzverwaltung begutachtet inbezug auf ihre finanzielle Tragbarkeit und die sinnvolle Verwendung der eingesetzten Mittel.
- 22 Die einzelnen Ausgaben im Zusammenhang mit Massnahmen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe werden zudem laufend systematisch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle beurteilt und können nur mit deren Zustimmung getätigt werden. Nötigenfalls führt die Finanzkontrolle auch Zwischenkontrollen, in allen Fällen jedoch Schlusskontrollen durch.

./.

- 23 Alle Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden von der direkt für ihre Durchführung verantwortlichen Bundesstelle möglichst umfassend vorgeklärt und vorbereitet. In die Vorabklärung werden auch andere, auf besondere Fachgebiete spezialisierte Bundesstellen - und private Fachleute - einbezogen.
- 24 Hat die Durchführung einer Massnahme einmal begonnen, so wird sie laufend durch die direkt zuständige Bundesstelle überwacht. Hier ist nun zu unterscheiden zwischen bilateralen und multilateralen Massnahmen.
- 24.11 Handelt es sich um ein bilaterales Projekt der technischen Zusammenarbeit, für welches der Bund selbst voll verantwortlich ist, und in welchem vom Bund angestelltes Personal tätig ist, geschehen Leitung und Ueberwachung aufgrund der aus dem Projekt regelmässig eingehenden Berichte und von auf Platz durchgeführten Inspektionen, sowie durch Kontakte mit den Behörden des Partnerlandes, mit der zuständigen schweizerischen Botschaft und allen anderen in diesem Zusammenhang in Frage kommenden Stellen.

Wichtig ist zudem, dass für praktisch alle Projekte mit dem Partnerland schriftliche Uebereinkünfte getroffen werden, die das gemeinsam zu erreichende Ziel, die dafür beidseits einzusetzenden Mittel und überhaupt die Verpflichtungen beider Partner festhalten. Die Einhaltung dieser Uebereinkünfte wird ständig überwacht.

Zudem führt - zusätzlich zu den genannten Vorauskontrollen - selbstverständlich die direkt zuständige Bundesstelle permanent detaillierte Revisionen der für die und in den Projekten durchgeführten finanziellen Operationen durch. Dies gilt übrigens auch für die später genannten Projekte privater Institutionen.

Länger dauernde Projekte werden in Phasen unterteilt, wobei bei Abschluss jeder einzelnen Phase die Ergebnisse des bisherigen Verlaufs überprüft und nach Notwendigkeit das Projekt abgeändert wird.

- 24.12 Als zweite Art von bilateralen Projekten, die nur im Bereich der technischen Zusammenarbeit vorkommen, sind jene zu nennen, die von einer privaten Institution, unter deren eigener Verantwortung, durchgeführt werden, die der Bund jedoch mitfinanziert. Hier wird mit der Institution ein Beitragsvertrag abgeschlossen. Er hält nicht nur das Ausmass des Bundesbeitrages fest, sondern auch den Operationsplan, das Budget, die Bedingungen für die Auszahlung der Bundesmittel - die normalerweise in Raten, nach Ablieferung von operationellen und finanziellen Zwischenberichten und nach deren Billigung durch die zuständigen Bundesstellen erfolgt. Zu diesen formellen und regelmässigen Kontrollen kommen periodische Besichtigungen des Projektes durch den zuständigen Beamten aus Bern, Kontakte mit Verantwortlichen der Institution, etc., hinzu.
- 24.13 Im bilateralen Bereich ist schliesslich - im Rahmen der Finanzhilfe - die Gewährung von Darlehen zu nennen. Auch über diese werden Vereinbarungen abgeschlossen. Die Einhaltung der darin festgesetzten Bedingungen - namentlich Verwendung des Darlehens zum vorgesehenen Zweck, Auszahlungen, Entrichtung der Zinsen und Rückzahlungen - wird auch hier ständig überprüft, wobei diese Ueberprüfung, je nach Art und Zweck des Darlehens, einen grösseren oder kleineren Aufwand erfordert.
- 24.2 Bei den multilateralen Massnahmen ist zwischen Projektbeiträgen und Programmbeiträgen sowie Darlehen und Kapitalbeteiligungen zu unterscheiden.
- 24.21 Bei den ersten handelt es sich um Beiträge an ein bestimmtes, von einer internationalen Organisation durchgeführtes Projekt ("assoziierte Hilfe"). Es spielen dabei grundsätzlich dieselben Kontrollmechanismen wie bei den bilateralen Projekten, die von einer privaten Institution in ihrer eigenen Verantwortung, aber unter Mitfinanzierung des Bundes durchgeführt werden. Der mit der internationalen Organisation abgeschlossene Projektvertrag legt das genaue

Budget für die Verwendung unseres Beitrages fest; er bestimmt, was für Berichte und Belege uns in welchen Zeitpunkten zugehen müssen und in welchen Tranchen und unter welchen Bedingungen der Beitrag ausbezahlt wird; er stipuliert in der Regel auch ein Inspektionsrecht unsererseits.

- 24.22 Programmbeiträge sind Beiträge an internationale Organisationen, die der Finanzierung ihrer gesamten Tätigkeit dienen. Es ist hervorzuheben, dass die Schweiz Mitglied aller Organisationen ist, an welche sie Programmbeiträge entrichtet, und somit in den Generalkonferenzen - und meist auch in den Exekutivgremien - dieser Organisationen vertreten ist. Sie nimmt aktiv an der Ausarbeitung der allgemeinen Politik dieser Organisationen, an der Verabschiedung der Budgets und an der Genehmigung ihrer Rechnungsabschlüsse teil.

Auch ist zu beachten, dass die internationalen Organisationen eigene, stark ausgebaute Kontrollmechanismen haben. Namentlich sind zu erwähnen die praktisch jeder Organisation eigenen Verwaltungs- und Finanzkomitees, die die richtige Verwendung der Fonds zu überprüfen haben. Dazu kommt eine Reihe von Revisions-, Inspektions- und Beratungsgremien, die die finanzielle Seite der Geschäftsführung der UNO, ihrer Organe und Sonderorganisationen von aussen überwachen.

- 24.23 In den Fällen, wo die Schweiz einer internationalen Institution, welcher unser Land nicht als Mitglied angehört, ein Darlehen gewährt, wird ein besonderer Vertrag abgeschlossen, der die Modalitäten einer permanenten Kontrolle fixiert. Bei Darlehen an Institutionen, deren Mitglied wir sind, wird der Vertrag ergänzt durch die Kontrollrechte, die mit der Mitgliedschaft verbunden sind. Bei Beteiligung am Kapital von Institutionen für Entwicklungsfinanzierung bietet uns unsere Mitgliedschaft bei der Institution alle notwendigen Kontrollmöglichkeiten.

- 3 Für die vom Delegierten für technische Zusammenarbeit durchgeführten oder mitfinanzierten Projekte - gehören sie nun zum bilateralen oder multilateralen Bereich - kommt zu allen genannten Kontrollarten eine weitere hinzu. Es handelt sich um die Projektelevaluation, die von ausserhalb der Verwaltung stehenden Experten, zuhanden der Bundesverwaltung und auf deren Veranlassung, durchgeführt wird, und zwar nach Möglichkeit zusammen mit den zuständigen Stellen des betreffenden Entwicklungslandes. Grundsätzlich werden alle grösseren Projekte der technischen Zusammenarbeit, nach ihrem Abschluss oder während ihrer Durchführung, auf diese Weise gründlich untersucht, um die Zweckmässigkeit der angestrebten Ziele, der eingesetzten Mittel und der angewandten Methoden zu überprüfen und dafür zu sorgen, dass die gewonnenen Erfahrungen optimal ausgewertet werden.

2. Frage

Als Antwort nun auf die zweite Frage des Interpellanten ist folgendes beizufügen:

Schweizerische bilaterale Experten und Vertreter unserer diplomatischen Vertretungen - neben den im Rahmen von multilateralen Organisationen tätigen Schweizern - können sich am Bestimmungsort ein Bild über die Wirksamkeit multilateraler Unternehmen machen. Durch die Kontakte mit den Residierenden Vertretern des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), den Vertretern der Weltbank und anderer Organisationen und die Bestrebungen zur Koordination aller Entwicklungsanstrengungen auf lokaler Ebene im Entwicklungsland selbst, wird die wünschbare Transparenz ermöglicht.

3. Frage

Die dritte Frage des Interpellanten - ob der Bundesrat es für angezeigt halte, die Verantwortung für die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Bundesverwaltung stärker zu konzentrieren und dem Parlament eine Gesamtübersicht über die entsprechende Kompetenzverteilung zu geben - ist durch die Botschaft vom 19. März 1973 bereits beantwortet; sie vermittelt die erwünschte Uebersicht und nennt in Kapitel 8 die Reorganisationsmassnahmen, die der Bundesrat beschlossen hat.

Interpellation No 11433 du Conseiller national
Rüttimann (PDC, Argovie) du 5 octobre 1972
concernant le contrôle de l'aide au développement

L'aide au développement constitue une importante tâche de politique extérieure de la Suisse. Elle ne peut être accomplie que si elle trouve un soutien de la part des milieux les plus larges possible de la population. Dans le peuple règne cependant toujours une incertitude, si ce n'est même un malaise, quant à la question de savoir si les sommes importantes que dépense la Confédération pour l'aide au développement sont dans tous les cas utilisées efficacement et à bon escient.

Le Conseil fédéral est prié par conséquent de fournir des renseignements en réponse aux questions ci-après :

1. L'administration fédérale a-t-elle la possibilité d'exercer un contrôle efficace sur la bonne utilisation de l'aide fédérale aux pays en développement ?
2. Pour les experts suisses à leur lieu d'affectation, également dans le cas d'entreprises multilatérales, la transparence désirable est-elle garantie ?
3. Le Conseil fédéral ne considère-t-il pas également comme opportun que soit porté remède au fort éparpillement des offices responsables de l'aide suisse au développement et que le Parlement soit, dès que possible, à même d'avoir une vue d'ensemble sur cette question ?

A. Rüttimann

et 33 co-signataires

Réponse:

1ère question

- 1 L'Administration fédérale a effectivement les moyens d'exercer un contrôle efficace sur la bonne utilisation de l'aide fédérale aux pays en développement.
- 2 Ce contrôle s'exerce de la manière suivante:
 - 21 Celles des mesures de coopération internationale au développement, notamment celles de coopération technique et d'aide financière, qui entraînent des dépenses d'une certaine envergure, sont soumises à l'examen préalable de l'Administration fédérale des finances qui juge de leur conformité avec les ressources à disposition et de l'utilisation judicieuse des moyens à engager.
 - 22 Chacune des dépenses découlant des mesures de coopération technique et d'aide financière est en outre systématiquement examinée par le Contrôle fédéral des finances; aucune dépense ne peut intervenir sans son accord préalable. En cas de besoin, il procède également à des contrôles intermédiaires et, dans tous les cas, à des contrôles finaux.
 - 23 Les services de l'Administration directement responsables de l'exécution des mesures de coopération internationale au développement procèdent de leur côté à un examen approfondi et à une préparation détaillée de ces actions. D'autres services de l'Administration et des spécialistes du secteur privé peuvent également participer à cette préparation.

./.

24 Lorsqu'une action est engagée, son déroulement est suivi de façon constante par le service fédéral directement compétent. Il convient maintenant de distinguer selon qu'il s'agit d'une mesure bilatérale ou multilatérale.

24.11 S'il s'agit d'un projet bilatéral de la coopération technique dont la Confédération assume l'entière responsabilité, et dans lequel travaille du personnel engagé par ses soins, la direction et la supervision sont exercées sur la base de rapports réguliers du personnel sur le terrain, par des inspections menées sur place, et grâce à des contacts suivis avec les autorités du pays partenaire, avec l'ambassade de Suisse compétente et avec toutes les autres instances concernées.

Il est important de relever que, pratiquement pour tout projet, des arrangements écrits sont conclus avec le pays partenaire, précisant l'objectif à atteindre en commun, les moyens affectés par les parties et, d'une manière générale, les obligations des deux partenaires. Il est veillé en permanence au respect des termes de ces arrangements.

En plus des contrôles préalables précités, le service fédéral directement compétent procède de manière suivie à des révisions détaillées des opérations financières liées aux projets. Cela vaut également pour les projets d'institutions privées sur lesquels je vais revenir.

Les projets de longue durée sont subdivisés en phases; au terme de chacune d'entre elles, les résultats obtenus sont examinés et le projet, si nécessaire, corrigé.

24.12 Il convient de signaler une deuxième catégorie de projets bilatéraux qui relèvent du seul champ d'activité de la coopération technique: il s'agit de ceux que les institutions privées exécutent sous leur propre responsabilité, mais au financement desquels

participe néanmoins la Confédération. Dans ce cas un arrangement est conclu avec l'institution. Il ne fixe pas seulement le montant de la contribution fédérale, mais encore le plan d'opération, le budget et les conditions de versement de cette contribution. Celle-ci est normalement versée par tranches après réception des rapports intermédiaires, opérationnels et financiers, et lorsque les services fédéraux compétents les ont approuvés. Ces divers contrôles sont normalement complétés par des inspections sur place auxquelles procède périodiquement le collaborateur compétent de Berne, ainsi que par des contacts avec les responsables de l'institution.

- 24.13 Dans le domaine bilatéral, il faut mentionner enfin - dans le cadre de l'aide financière - l'octroi de prêts. Ceux-ci font également l'objet d'arrangements particuliers. L'observation des dispositions de l'arrangement - essentiellement: utilisation du crédit dans un but déterminé, versements, paiement d'intérêts et remboursements - fait également l'objet d'un contrôle permanent, compte tenu du volume, du genre et des buts du prêt consenti.
- 24.2 Il sied de distinguer, au titre des mesures multilatérales, entre les contributions à des projets, les contributions à des programmes, et les autres mesures tels que les prêts et les participations au capital d'institutions financières.
- 24.21 Dans le premier cas, il s'agit de contributions à un projet bien déterminé réalisé par une organisation internationale ("aide associée"). Ce sont fondamentalement les mêmes mécanismes de contrôle qui jouent, qu'il s'agisse d'aide associée ou de projets bilatéraux exécutés sous la responsabilité d'une institution privée avec l'appui financier de la Confédération. L'accord passé avec l'organisation internationale précise l'utilisation exacte de notre contribution; il précise quel genre de rapports et de documents doivent nous parvenir, et à quelle époque, ainsi que le rythme et les conditions du versement de notre contribution; il stipule également, en général, l'existence d'un droit d'inspection du côté suisse.

24.22 Les contributions de programme sont des contributions à des organisations internationales destinées au financement de l'ensemble de leurs activités. Il convient de souligner ici que la Suisse est membre de toutes les organisations auxquelles sont versées des contributions de programme et qu'en conséquence elle est représentée aux conférences générales - et le plus souvent aussi dans les organes exécutifs - de ces organisations. La Suisse participe donc activement à l'élaboration de la politique générale de ces organisations, au contrôle du budget et à l'approbation du rapport de clôture des comptes.

Il faut remarquer également que les organisations internationales disposent de leurs propres mécanismes de contrôle, qui sont très développés. Il faut surtout mentionner les comités budgétaires et financiers dont dispose presque chaque organisation et dont la tâche est de surveiller la bonne utilisation des fonds. A cela viennent s'ajouter divers organes de révision, d'inspection et de caractère consultatif qui supervisent de l'extérieur les aspects financiers de la gestion de l'ONU, de ses organes et des organisations spécialisées.

24.23 Dans le cas d'un prêt à une institution internationale dont la Suisse n'est pas membre, un accord spécifique est conclu qui précise toutes les modalités d'un contrôle permanent. Lors de prêts à des institutions dont nous sommes membres, l'accord qui est conclu est encore complété par le droit d'intervention que nous donne le fait d'être membre de l'organisation. Lors d'une participation au capital d'une institution de financement de développement, notre qualité de membre nous offre toutes les possibilités de contrôle nécessaires.

3 Pour les projets mis en oeuvre et cofinancés par le Délégué à la Coopération technique - qu'ils relèvent du domaine bilatéral ou multilatéral - un autre genre de contrôle vient compléter les précédents. Il s'agit de l'évaluation des projets par des experts recrutés en dehors de

l'Administration, évaluation réalisée à la demande et pour le compte de l'Administration fédérale, si possible conjointement avec les autorités du pays partenaire. De manière générale les grands projets de la coopération technique sont examinés de cette façon, à leur terme ou en cours d'exécution, afin de vérifier si les buts poursuivis, les moyens adoptés et les méthodes empruntées étaient adéquats et pour chercher à tirer le maximum de profit des expériences faites.

Deuxième question:

Nous ajoutons ce qui suit en réponse à la deuxième question de l'interpellateur.

Les experts bilatéraux suisses et les agents de nos représentations diplomatiques - outre nos compatriotes travaillant pour le compte des organisations internationales - peuvent se faire sur place une idée sûre de l'efficacité des actions multilatérales. La transparence désirable est rendue possible par des contacts avec le représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), avec les représentants de la Banque mondiale et d'autres organisations et grâce aux efforts de coordination de toutes les sources d'aide au niveau local dans le pays en développement lui-même.

Troisième question

A la troisième question de l'interpellateur - à savoir si le Conseil fédéral estime opportun de concentrer au sein de l'Administration fédérale les responsabilités en matière de coopération internationale au développement et de donner au Parlement une vue d'ensemble de la répartition de ces compétences - nous avons déjà répondu par le Message du 19 mars 1973, qui donne la vue d'ensemble souhaitée et dont le chapitre 8 énumère les mesures de réorganisation décidées par le Conseil fédéral.