



Ostzusammenarbeit

**Wohin fliesst das Geld und wie hoch ist
der Verwaltungsaufwand?**



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Order address	http://www.efk.admin.ch/
Bestellnummer	1.5114.202.00076.25
Numéro de commande	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6, Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation
Complément d'informations	E-mail: franz.schnyder@efk.admin.ch
Additional information	Tel. +41 - 31 323 10 44
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Ostzusammenarbeit

Wohin fliesst das Geld und wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?

Das Wesentliche in Kürze

Nicht nur Medien und die Öffentlichkeit verlangen immer öfter Angaben darüber, wohin das Geld für die Ostzusammenarbeit fliesst und wie viel für die Verwaltung ausgegeben wird, auch parlamentarische Äusserungen gehen in diese Richtung. Diesbezüglich die Transparenz zu vertiefen, ist das Ziel der Analyse.

Kosten für die Verwaltung werden in der Öffentlichkeit oftmals als unnötig betrachtet. Dabei geht jedoch vergessen, dass sie normalerweise für die Umsetzung der Projekte notwendig sind und wesentlich zur Qualität und Nachhaltigkeit der Ostzusammenarbeit beitragen können. Wäre das Ziel, so wenig Overheadkosten wie möglich auszuweisen, wäre die Entwicklungszusammenarbeit auf die Aufgabe von Transferzahlungen an Fonds und andere Empfänger reduziert.

Die Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) hat eine Methode für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes entwickelt. Nach der Terminologie von ZEWO wird grundsätzlich zwischen „direktem Projektaufwand“ und „Verwaltungsaufwand“ unterschieden. Der Verwaltungsaufwand setzt sich zusammen aus „Projektbegleitaufwand“ und „administrativem Aufwand“. Um der Besonderheit der Aufgaben im Rahmen der Ostzusammenarbeit Rechnung zu tragen, wurde im Rahmen der Konzeptentwicklung für diese Analyse eine dritte Kategorie von Verwaltungsaufwand definiert, den „Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog“.

Vielfältige Projekte bei der Ostzusammenarbeit

Im Jahr 2008 haben die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), ohne die Zahlungen im Rahmen des Schweizerischen Erweiterungsbeitrags, für die Ostzusammenarbeit rund 159 Millionen Franken ausgegeben. Die Schweiz ist in 13 Ländern vor Ort präsent. Sie unterstützt insgesamt rund 350 Projekte verschiedenster Typen (Bau, Beratung, Ausbildung usw.) in unterschiedlichen thematischen Bereichen und mit einer sehr grossen Spannweite, was das finanzielle Volumen (10'000 bis 16 Millionen Franken pro Projekt) anbelangt. Fünfzig dieser Projekte sind Kleinaktionen der DEZA mit Beträgen zwischen 10'000 bis 50'000 Franken. Fünf Fallbeispiele zeigen auf, wie vielfältig die einzelnen Projekte sind und wie sehr sich die Umsetzung, die Betreuung und die Begleitung unterscheiden. Generalisierungen sind daher nicht möglich.

Projektumsetzung wird primär von Dritten durchgeführt

Zuständig für die Ostzusammenarbeit sind die DEZA und das SECO. Sie legen gemeinsam die Strategie für den Einsatz der Mittel fest, steuern die Länderprogramme und begleiten die Projektumsetzung über die Kooperationsbüros in den Einsatzländern sowie über die Mitarbeitenden der Zentralen. Die Projektsteuerung und -begleitung beinhaltet sowohl die Planung, die Ausschreibung und Auftragsvergabe für die Umsetzung als auch die Überwachung der Projektfortschritte und die Mittelverwendung sowie bei Bedarf die Anpassung der Planung und die Auswertung der Resultate. Die eigentliche Projektumsetzung leisten hingegen schweizerische und internationale Hilfswerke, Beratungs- und Ingenieurbüros, Internationale Organisationen sowie lokale staatliche und nicht-staatliche Organisationen.

30 % der Gelder für die Ostzusammenarbeit werden in der Schweiz ausgegeben

Das Geld fliesst meistens zuerst auf die Bankkonten der Head-Offices der Durchführungsorganisationen und erst in der zweiten Phase in die Projekte. Die Auswertung der Geldflüsse unter Einbezug der Angaben der Durchführungsstellen über die im Jahr 2008 für die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien verwendeten Gelder im Umfang von insgesamt rund 30 Millionen Franken zeigt auf, dass 31 % der Gelder in die Schweiz und 69 % in andere Länder fließen. Wichtig ist hervorzuheben, dass auch die in der Schweiz ausgegebenen 31 % Know-how oder Investitionen für die Projekte betreffen.

Über 80% der Gelder für die Ostzusammenarbeit werden in Projekte investiert

Ein Teil der Gelder, welche in die Schweiz fließen, betreffen Ausgaben für die Projekte. Dies führt dazu, dass schliesslich 84 % der Gelder in die Projekte fließen bzw. als direkter Projektaufwand zu bezeichnen sind. Die restlichen 16 % sind Verwaltungsaufwand von DEZA / SECO und den Durchführungsstellen und teilen sich wie folgt auf:

10 % „Projektbegleitaufwand“, 2 % „Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog“ sowie 4 % „administrativer Aufwand“.

Der Anteil des Verwaltungsaufwands von 16 % wäre leicht höher ausgefallen, wenn die gesamten Overhead-Kosten der Zentralen von DEZA und SECO (Direktion, IT-Unterstützung, Kommunikation usw.) eingerechnet worden wären. Genaue Zahlen dazu wurden jedoch nicht erhoben.

Die Grössenordnung der Projektbegleitkosten variiert

Für 36 Projekte in Kirgisistan, Mazedonien und Serbien mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 19 Millionen Franken im 2008 liegen detaillierte Angaben der Durchführungsorganisationen vor. Die Auswertung zeigt, dass sich je nach Kategorien von Durchführungsorganisationen und nach Typ von Projekten Unterschiede sowohl bei den Anteilen der Aufwandkategorien als auch beim Anteil des Geldflusses in die Schweiz ergeben.

Verwaltungsaufwand fällt auf verschiedenen Ebenen an

Kosten für die Verwaltung fallen bei der Ostzusammenarbeit auf den Ebenen der Zentralen von DEZA und SECO, bei den Kooperationsbüros in den Einsatzländern sowie bei den Durchführungsstellen an. Um den gesamten Verwaltungsaufwand zu erfassen, war eine Datenerhebung auf allen drei Ebenen notwendig. Angesichts des unverhältnismässig grossen Aufwandes für eine Gesamterhebung, wurde die Analyse auf die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien beschränkt. Für die Erfassung des Geldflusses und der Anteile der verschiedenen Aufwand-Kategorien war einerseits eine schriftliche Befragung der Durchführungsstellen notwendig. Andererseits haben die mit Projekten dieser drei Länder betrauten Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO und das Schweizer Personal bei den Kooperationsbüros in diesen drei Ländern während einem Jahr eine Zeiterfassung durchgeführt. Auf die Umlage des gesamten Verwaltungsaufwands von DEZA und SECO wurde infolge eines fehlenden Kostenrechnungsmodells verzichtet.

Keine Hinweise auf übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes

Die EFK ist von der Hypothese ausgegangen, dass die geographisch und thematisch breit gefächerte Ausrichtung der Ostzusammenarbeit zu eher höherem Verwaltungsaufwand führt. Die Analyse hat jedoch keine Hinweise auf einen übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes bei der Ostzusammenarbeit ergeben.



Die DEZA und das SECO haben zum Bericht Stellung genommen. Sie untermauern in ihrer Stellungnahme die Feststellung, dass Verwaltungsaufwand für die effiziente Umsetzung und die Sicherung der Qualität und der Nachhaltigkeit der Projekte wichtig ist. Besonders bedeutsam erscheint ihnen auch, dass die Analyse keine Hinweise auf einen übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes ergeben hat. Sie halten ferner fest, dass ihnen der Bericht nützliche Informationen über die Kostenverteilung bei der Ostzusammenarbeit liefert. Sie versichern, dass ihnen die gute Qualität der Zusammenarbeit und die Kontrolle der Kosten sehr wichtig sind und sie beabsichtigen, die Information und die Transparenz ihrer Aktivitäten zu verstärken.

Coopération avec l'Europe de l'Est

Où vont les flux financiers et à combien s'élève la charge administrative?

L'essentiel en bref

Les médias et le grand public ne sont pas les seuls à s'interroger sur la destination des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est et sur la part que la charge administrative représente dans ce domaine. Plusieurs interventions parlementaires vont également dans ce sens. La présente analyse a pour objectif d'accroître la transparence sur cette question.

Pour le grand public, la charge administrative est souvent considérée comme non nécessaire. Or, c'est oublier son rôle essentiel dans la mise en œuvre des projets et dans le renforcement de la qualité et de la durabilité de la coopération avec l'Europe de l'Est. Si l'objectif était de réduire au maximum les frais généraux, la coopération au développement se réduirait à des transferts financiers vers des fonds ou d'autres destinataires.

Le service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons (ZEWO) a développé une méthodologie pour le calcul de la charge administrative. Selon la terminologie de ZEWO deux types de charges sont à différencier: la charge administrative qui regroupe les «coûts d'accompagnement du projet» et les «coûts administratifs», et la charge directe du projet, à savoir les «coûts directs du projet». Pour mieux rendre compte de la spécificité des tâches concernant la coopération avec l'Europe de l'Est, il a été défini dans le cadre de l'élaboration du concept de l'analyse une troisième sous-catégorie de la charge administrative : les «coûts pour la direction du projet, la coordination et le dialogue politique».

Les projets de coopération avec l'Europe de l'Est sont variés

En 2008, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont accordé quelque 159 millions de francs à la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, sans compter les dépenses effectuées dans le cadre de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE. La Suisse est présente dans treize pays d'Europe de l'Est. Elle soutient près de 350 projets couvrant toutes sortes de domaines (construction, conseil, formation, etc.) et dont les montants concernés varient énormément (de 10 000 à 16 millions de francs par projet). Cinquante de ces projets sont plutôt considérés comme des petites actions de la DDC, dont le coût varie entre 10 000 et 50 000 francs. Les cinq études de cas qui complètent la présente analyse montrent combien ces projets sont différents les uns des autres et à quel point la mise en œuvre, l'encadrement et l'accompagnement varient d'un projet à l'autre. Il n'est dès lors pas possible de faire de généralisation.

Ce sont principalement des tiers qui mettent en œuvre les projets

La DDC et le SECO sont responsables de la coopération avec l'Europe de l'Est. Ils définissent ensemble la stratégie relative à l'utilisation des moyens financiers, pilotent les programmes et accompagnent la mise en œuvre des projets par l'intermédiaire des collaborateurs des centrales et des bureaux de coopération situés dans les pays destinataires de l'aide. Par pilotage et accompagnement, on entend la planification, les appels d'offres et l'attribution des mandats de mise en œuvre, de même que le contrôle de l'avancement des projets ainsi que l'utilisation des ressources et, le cas échéant, l'ajustement de la planification et l'évaluation des résultats. La mise en œuvre des projets, est en revanche effectuée directement par des œuvres d'entraide suisses et

internationales, des bureaux de conseil et d'ingénieurs, des organisations internationales ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales locales.

Près de 30 % des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est restent en Suisse

Dans la plupart des cas, l'argent est versé dans un premier temps sur les comptes bancaires des centrales des organisations de mise en œuvre et c'est seulement dans une deuxième phase que les fonds atteignent les projets. En tenant compte des données fournies par les organes de mise en œuvre sur les dépenses en 2008 pour l'aide en faveur du Kirghizistan, de la Macédoine et de la Serbie, soit à peu près 30 millions de francs – l'analyse des flux financiers révèle que 31 % des fonds sont versés en Suisse et 69 % dans d'autres pays. Il est à noter que les 31 % versés en Suisse sont des dépenses pour le savoir-faire et les investissements nécessaires aux projets.

Plus de 80% des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est sont investis dans des projets

Une partie des fonds versés en Suisse concernent des dépenses liées directement aux projets. Au final, 84 % des fonds sont affectés aux projets ou sont imputés comme charge directe du projet. Les 16 % restants comptent comme charge administrative pour la DDC et le SECO, et pour les organes de mise en œuvre. Ils se répartissent comme suit:

10 % «coûts d'accompagnement du projet», 2 % «coûts pour la direction du projet, la coordination et le dialogue politique» et 4 % «coûts administratifs».

La part de la charge administrative (16 %) serait légèrement plus élevée si l'on prenait en compte dans le calcul la totalité des frais généraux des centrales de la DDC et du SECO (direction, soutien IT, communication, etc.). Toutefois, des chiffres exacts n'ont pas été récoltés.

Les coûts d'accompagnement du projet varient

L'analyse des 36 projets déployés au Kirghizistan, en Macédoine et en Serbie pour un volume de dépenses de 19 millions de francs en 2008 et pour lesquels on dispose de données détaillées provenant des organisations de mise en œuvre, montre que la part des différentes charges et la part des flux financiers en Suisse varient selon l'organe de mise en œuvre et le type de projet.

Sources de charge administrative à plusieurs niveaux

La coopération avec l'Europe de l'Est engendre des coûts liés à l'administration, au niveau des centrales de la DDC et du SECO, des bureaux de coopération dans les pays partenaires et des organes de mise en œuvre. Un relevé des données sur ces trois niveaux a donc été nécessaire pour recenser l'ensemble de la charge administrative. Compte tenu des coûts disproportionnellement élevés engendrés par ce relevé, l'analyse n'a finalement porté que sur trois pays: le Kirghizistan, la Macédoine et la Serbie. Afin d'enregistrer les flux financiers et la part des différentes catégories de charge, un sondage écrit a été réalisé auprès des organes de mise en œuvre. Une saisie du temps de travail a également été mise en place pendant une année auprès des collaborateurs des centrales de la DDC et du SECO en charge des projets dans ces trois pays et du personnel suisse des bureaux de coopération dans ces trois pays. En l'absence d'une méthode de calcul des coûts, il a été par contre renoncé à une répartition de la charge administrative totale de la DDC et du SECO.



Aucun élément indiquant une part de charge administrative anormalement élevée

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est parti de l'hypothèse selon laquelle la diversité géographique et thématique qui caractérise la coopération avec l'Europe de l'Est aurait pu engendrer une charge administrative plus importante. L'analyse n'a toutefois fourni aucune indication concernant une part anormalement élevée de la charge administrative pour la coopération avec l'Europe de l'Est.

La DDC et le SECO ont pris position sur le rapport. Ils ont étayé l'argument selon lequel la charge administrative est nécessaire pour une mise en œuvre efficace de l'aide et pour renforcer la qualité et la durabilité des projets. Le fait que l'analyse ne fournisse aucune indication concernant une part anormalement élevée de la charge administrative leur est également apparu important. Ils mentionnent par ailleurs que le rapport leur fournit des informations utiles sur la répartition des coûts dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est. Ils déclarent accorder une importance accrue à la bonne qualité de la coopération et au contrôle des coûts et s'engagent à améliorer l'information et la transparence concernant leurs activités.

Text original en allemand

Cooperation with Eastern Europe

Where do the funds go and how much is spent on administration?

Key facts

It is not just the media and the public that are increasingly calling for information on the use of funds for cooperation with Eastern Europe and the amount spent on administration. Even Parliament is now asking similar questions. The aim of this analysis is to provide greater transparency regarding this issue.

Administrative costs are often perceived as unnecessary by the general public. However, it is often overlooked that such expenditure is normally required to implement projects and can significantly enhance the quality and sustainability of cooperation activities in Eastern Europe. If the objective were to minimise overheads, development cooperation would be reduced to merely transferring payments to funds and other recipients.

The ZEWO Foundation (the Swiss certification authority for charitable, fundraising organisations) has developed a method for calculating the administrative expenses. Basically, ZEWO terminology distinguishes between "direct project expenses" and "administrative expenses". The administrative expenses consist of "project support expenses" and "other administrative expenses". Taking due account of the special features of cooperation initiatives in Eastern Europe, a third category of administrative expenses has been defined for the purposes of this analysis: "expenditure on programme management, coordination and political dialogue".

Wide range of cooperation projects in Eastern Europe

In 2008, the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) spent around CHF 159 million on cooperation with Eastern Europe excluding payments made in respect of Switzerland's contribution to EU enlargement. Switzerland maintains a local presence in 13 countries and supports approximately 350 different projects (construction, consultancy, education etc.) in diverse fields, with the total financial outlay per project varying significantly from CHF 10,000 to 16 million. Fifty of these projects are small-scale SDC operations ranging in value from CHF 10,000 to 50,000. Five case studies have shown that projects are so diverse, with such marked variations in implementation, management and support, that generalisations are not possible.

Projects primarily implemented by third parties

The SDC and SECO are the agencies responsible for cooperation with Eastern Europe. Together they define the strategy for resource deployment, manage the country programmes and facilitate the implementation of projects through Cooperation Offices in the partner countries and head office staff. Project management and support encompasses the planning and tender process, the awarding of contracts for implementation, monitoring progress, allocating resources and, where necessary, adjusting plans and evaluating results. However, actual implementation is delegated to Swiss and international relief agencies, consultancy and engineering firms, international organisations, local government agencies and NGOs.

30% of funds for Eastern Europe cooperation spent in Switzerland

As a general rule, funds are initially paid into the head office bank accounts of the agencies in charge of implementation and only at a later stage to the projects. The cash flow analysis, which includes data supplied by implementation agencies on approximately CHF 30 million deployed for Kyrgyzstan, Macedonia and Serbia in 2008, indicates that 31% of funds are distributed within Switzerland and 69% to other countries. It is important to note that the 31% distributed in Switzerland are also spent on know-how or project investment.

Over 80% of funds for Eastern Europe cooperation invested in projects

A portion of the funds distributed in Switzerland relates to project expenditure. In effect, 84% of funds are ultimately spent on projects or can be defined as direct project expenditure. The remaining 16% are administrative expenses incurred by the SDC/SECO and the implementation agencies. These break down as follows:

10% "project support expenses", 2% "expenditure on programme management, coordination and political dialogue" and 4% " other administrative expenses".

The 16% figure for administrative costs would have been slightly higher if the total overheads of the SDC and SECO head offices (management, IT support, communication etc.) had been factored into the calculation. However, precise figures on these overheads were not obtained.

Varying project support costs

The organisations in charge of implementation have supplied detailed information on 36 projects in Kyrgyzstan, Macedonia and Serbia on which a total of CHF 19 million was spent in 2008. The data analysis shows that both the shares of expenditure by category and the percentages of funds spent in Switzerland vary according to agency and project type.

Administrative expenditure incurred at various levels

Administrative costs relating to cooperation in Eastern Europe are incurred at the level of SDC and SECO headquarters, the Cooperation Offices in partner countries and the implementation agencies. In order to capture all administrative expenses, it was necessary to collect data at all three levels. Given the excessive expense and effort that would be required for a full data enquiry, the analysis was confined to Kyrgyzstan, Macedonia and Serbia. Firstly, it was necessary to obtain information by questionnaire from the implementation agencies on cash flow and levels of expenditure under the various categories. Secondly, SDC and SECO head office staff responsible for projects in Kyrgyzstan, Macedonia and Serbia and Swiss staff employed at the Cooperation Offices in these countries recorded their hours over a 12-month period. Due to the absence of any cost accounting model, no cost allocation was made in respect of total administrative expenses incurred by the SDC and SECO.

No evidence of excessive administrative costs

The Swiss Federal Audit Office had assumed that the widely divergent geographical locations and profiles of cooperation activities in Eastern Europe would result in higher administrative expenses. However, the analysis performed did not show any evidence of excessive administrative expenses in respect of cooperation in this region.



The SDC and SECO have delivered their responses to the report. Their comments support the findings that administrative expenditure is essential to effective project implementation, quality assurance and sustainability. They also find it significant that the analysis showed no evidence of excessive administrative costs and note that the report provided useful information on the apportionment of costs relating to cooperation with Eastern Europe. They recognise the importance of high quality cooperation and cost control and confirm their intention to improve information and transparency regarding their activities.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Warum dieses Thema?	3
1.2	Zusammenarbeit der Schweiz mit den Staaten Osteuropas und der GUS	4
1.3	Verwaltungsaufwand – um was geht es?	6
1.4	Methodisches Vorgehen	7
2	Vielfältige und sehr unterschiedliche Projekte	10
2.1	Viele Akteure in der Projektdurchführung	11
2.2	Rollenverteilung	12
2.3	Identifikation der notwendigen Zeit für die Realisierung eines Projekts ist schwierig	13
2.4	Osthilfeprojekte erstrecken sich meistens über mehrere Jahre	13
2.5	Die Wahl der Durchführungsstelle	14
3	Wohin fliesst das Geld?	15
3.1	Rund 30 Prozent der Gelder bleiben in der Schweiz	16
3.2	Projekte des SECO sind teilweise an Lieferbedingungen gebunden	17
3.3	Je nach Projekt verbleibt mehr oder weniger Geld in der Schweiz	18
3.4	Studien zeigen die Wertschöpfung der Entwicklungszusammenarbeit auf	18
4	Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?	19
4.1	Für einen vollständigen Ausweis des Verwaltungsaufwands gemäss ZWEO-Methodologie sind die Daten nicht vorhanden	19
4.2	Ergebnisse der Zeiterfassung	19
4.3	Über 80 Prozent der Mittel fliessen in die Projekte	20
4.4	Die Grössenordnung der Anteile der Aufwandkategorien variiert	21
5	Schlussfolgerungen	22
5.1	Antworten auf die drei Fragen	22
5.2	Fazit der Analyse	23

Anhänge

Anhang 1: Fragebogen an die Durchführungsstellen	25
Anhang 2: Definition der Aufwandkategorien	26
Anhang 3: Detaillierte Tabellen	28
Anhang 4: Bibliographie	31
Anhang 5: Interviewte Personen / Gesprächspartner	32
Anhang 6: Abkürzungen	33
Anhang 7: 5 Fallstudien.....	34
Anhang 8: Stellungnahme der DEZA und des SECO	62

Tabellen

Tabelle 1: Länder und Sektoren der Ostzusammenarbeit	5
Tabelle 2: Fünf ausgewählte Fallbeispiele	9
Tabelle 3: Darstellung Geldflüsse in die drei ausgewählten Länder (CHF)	17
Tabelle 4: Darstellung Geldflüsse der 36 Projekte (CHF)	18
Tabelle 5: Auswertung Geldflüsse der 36 Projekte nach Durchführungsstellen (CHF)	18
Tabelle 6: Auswertung der Zeiterfassung (Stunden).....	20
Tabelle 7: Ausgaben der drei ausgewählten Länder unterteilt nach Kategorien von Aufwand	20
Tabelle 8: Geprüfte Projekte (36) - Ausgaben in den drei Ländern nach Aufwandkategorien	21

Abbildungen

Abbildung 1: Vielfalt der Akteure in der Ostzusammenarbeit anhand der Fallbeispiele	11
Abbildung 2: Schema der verschiedenen Ebenen der Analyse	16
Abbildung 3: Darstellung der Geldflüsse	17
Abbildung 4: Anteile der Kategorien von Aufwand nach Typen von Durchführungsstellen.....	22

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Eine im Auftrag der DEZA und des SECO im 2003/04 von externen Experten verfasste Studie¹ hatte ergeben, dass die Ostzusammenarbeit bedürfnisorientiert, grossmehrheitlich zielkonform, partizipativ, unbürokratisch, teilweise sehr innovativ und nicht zuletzt auch in der ganzen Linie gesetzeskonform ist. Gemessen an den Zielen von 100 Projekten wurden hochgerechnet fast 90 Projekte entweder als "sehr erfolgreich" oder "erfolgreich" beurteilt. Die Studie ortete aber auch Optimierungspotential. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, sich stärker in die Sektoren zu verlagern, in denen die Schweiz komparative Vorteile zu bieten hat und die im Zentrum des Entwicklungsspektrums liegen. Um angesichts der limitierten Mittel eine kritische Grösse der Programme und Projekte zu erreichen, würden die folgenden Optionen in Frage kommen: Reduktion der Anzahl der Schwerpunktländer, Reduktion der Zahl der Sektoren, Reduktion der Diversität von Projekten innerhalb der verschiedenen Sektoren durch Konzentration auf gewisse Themen und Auswahl von Projekten, in welchen die Schweiz ausgewiesene Stärken aufweist.

Ausgehend von der Hypothese, dass die geographisch und thematisch breit gefächerte Ausrichtung der Ostzusammenarbeit zu eher höherem Verwaltungsaufwand führt, veranlasste die EFK, sich ein Bild über den Anteil des Verwaltungsaufwands bei der Ostzusammenarbeit zu verschaffen. Sie hat sich dabei mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) abgesprochen, die ihrerseits die Kohärenz zwischen den strategischen Zielen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und den konkreten Aktionen der DEZA untersuchte². Der inzwischen publizierte Bericht der PVK führt aus, dass „die aktuelle SAP-Projekt Datenbank keine detaillierte Kontrolle der Budgets- und Projektvergaben erlaubt. Die Transparenz und der Nutzen der SAP-Datenbank müsste zur Überprüfung dieser Fragestellung verbessert werden.“ Der Bericht hält weiter fest, „dass eine Konzentration der DEZA bei der Mittelvergabe auf bestimmte Themen oder Sektoren nur schwer erkennbar ist. So unterstützt die DEZA Projekte in 42 verschiedenen Sektoren mit jeweils relativ kleinen Budgets. Zur Diskussion steht, ob auf diese Weise die kritische Masse für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit erreicht wird.“

Die vorliegende Prüfung hat zum Ziel, einerseits zu klären, wie viel Geld bei der Ostzusammenarbeit an Begünstigte in den Empfängerländern fliesst und wie viel in der Schweiz bleibt. Zum andern soll erhoben werden, wie viel für den Verwaltungsaufwand, der die Kosten für die Administration, die Projektbegleitung, die Programmsteuerung, die Koordination und den Politikdialog beinhaltet, sowie für den direkten Projektaufwand eingesetzt wird und auffällige Unterschiede (u.a. Durchführungsorganisationen, Länder, DEZA / SECO) aufzeigen. Die Beurteilung der Unterschiede ist jedoch nicht Ziel der Analyse.

Die Analyse soll Antworten auf folgende drei Fragestellungen geben:

1. Wohin fliesst das Geld?

¹ 12 Jahre Ostzusammenarbeit, DEZA / SECO, August 2003

² Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), Bericht zuhanden der GPK-S, 16. Juni 2006

2. Wie hoch sind die Ausgaben des Bundes für die Ostzusammenarbeit insgesamt; wie hoch sind sie in den drei Ländern Kirgisistan, Mazedonien und Serbien und wie setzen sie sich in diesen Ländern pro Projekt und nach Aufwandkategorien zusammen?
3. Wie setzen sich die Ausgaben bezogen auf die Stichprobe in den drei Ländern im Detail nach DEZA-, SECO-Projekten und Kategorien von Durchführungsstellen zusammen?

Zum Thema „Wohin fliesst das Geld“ ist auch die 2008 von Easterly³ publizierte Studie „Where does the Money go?“ von Interesse. Darin stellt er einen Bezug zwischen Fokussierung der Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Mittelverwendung her und weist auf die Wichtigkeit von Transparenz hin. Nach seinen Ausführungen führt eine Zersplitterung des Mitteleinsatzes unweigerlich zu höheren Durchführungskosten sowohl seitens der Geber- als auch der Empfängerländer. Er schreibt in der INTRODUCTION: „International aid effort is remarkably fragmented along many dimensions. The worldwide aid budget is split among a multitude of small bureaucracies. Even the small agencies fragment their effort among many different countries and many different sectors. Fragmentation creates coordination problems and high overhead costs for both donors and recipients, which have been a chronic complaint by both agencies, recipients, and academic researchers since the aid business began.“

Das Evaluationsteam setzt sich aus Franz Schnyder (Projektleiter), Joëlle Rebetez, Ueli Luginbühl und Michael Brunner (Projektmitarbeitende) zusammen. Es arbeitet unter der Supervision von Emmanuel Sangra (Fachbereichsleiter). Die Analyse basiert auf Daten des Jahres 2008. Die Ergebnisse wurden anlässlich eines Workshops am 29. April 2010 mit den Vertretern der DEZA und des SECO besprochen. Die Berichterstattung erfolgt an beide Ämter.

Die EFK dankt der DEZA und dem SECO und allen interviewten Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung.

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsneutrale Differenzierung, z.B. Mitarbeiter, Mitarbeiterinnen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

1.2 Zusammenarbeit der Schweiz mit den Staaten Osteuropas und der GUS

Rechtliche Grundlage für die Ostzusammenarbeit ist das Bundesgesetz über die Ostzusammenarbeit vom 24. März 2006 (SR 974.1), das am 1. Juni 2007 in Kraft gesetzt wurde, sowie die dazugehörige Verordnung vom 6. Mai 1992 (SR 974.11). Es löste zu diesem Zeitpunkt den „*Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas*“ vom 24. März 1995 ab.

Seit 1990 hat das Parlament mit verschiedenen Rahmenkrediten 4'180 Millionen Franken für den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) bereitgestellt. 2008 haben die DEZA rund 103 Millionen (300 Projekte) und das SECO 56 Millionen Franken (51 Projekte) für die Ostzusammenarbeit aufgewendet. Die Ostzusammenarbeit ist in verschiedenen thematischen Bereichen (Sektoren) tätig. Der grösste Teil der Mittel werden für Projekte in den Ländern und für Regionalprogramme verwendet.

³ Where does the Money go? William Easterly, Tobias Pfitze, Juni 2008



Tabelle 1: Länder und Sektoren der Ostzusammenarbeit

	DEZA	SECO
Anzahl Projekte	300	51
Ausgaben in Fr.	103 Mio.	56 Mio.
Länder	Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien, Moldau, Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan	
Sektoren	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Gesundheit Landwirtschaft Bildung Wirtschaft und Beschäftigung Wasser Umwelt Konfliktprävention	Infrastruktur im Energiebereich Infrastruktur im Wasserbereich Infrastruktur übrige Bereiche Förderung des Privatsektors Handelsförderung Makroökonomische Unterstützung

Quelle: DEZA-/SECO-Publikationen

Zudem sind die DEZA und das SECO beauftragt, den Erweiterungsbeitrag der Schweiz umzusetzen. Dieser Beitrag trägt zur Reduktion der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der erweiterten Europäischen Union (EU) bei. Dafür steht eine Milliarde Franken zur Verfügung für die Länder⁴, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind sowie 257 Millionen Franken für Bulgarien und Rumänien (Beitritt am 1. Januar 2007).

In der Osthilfe (Transitionshilfe) steht der Reform- und Transformationsprozess vom früher autoritären System der Planwirtschaft zur Demokratie und Marktwirtschaft im Zentrum. Dieser Wechsel soll mit geeigneten auf Dauerhaftigkeit ausgerichteten Massnahmen gefördert werden. Das Ziel ist die Schaffung von stabilen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen, die zum Allgemeinwohl beitragen und die Anwendung von demokratischen Prinzipien auf allen Ebenen der Regierung und Verwaltung ermöglichen.

Die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas umfasst sehr viele Projekte und Programme, für deren Realisierung die DEZA und das SECO gemäss Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas vom 6. Mail 1992 gemeinsam zuständig sind. Die Hilfe des SECO ist vorwiegend darauf ausgerichtet, die Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu fördern, den Wettbewerb zu stärken, die Diversifikation des Austauschs zu sichern, schweizerische und ausländische Investitionen zu mobilisieren und die Basisinfrastruktur zu verbessern (Finanzhilfe). Die DEZA leistet hingegen vorwiegend technische Zusammenarbeit, beispielsweise durch den Aufbau von Kapazitäten im Bildungsbereich und Gesundheitswesen und durch den Einbezug verschiedenster Akteure (Verwaltung, Zivilgesellschaft, Privatsektor, Universitäten). In der Praxis lässt sich die Aufteilung der Gebiete nicht immer klar abgrenzen, da die Projekte oft mehrere Bereiche abdecken (Infrastruktur, Handelsförderung, Finanzsektor etc.).

⁴ Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Litauen, Lettland, Estland, Slowenien, Zypern, Malta

1.3 Verwaltungsaufwand – um was geht es?

Die Stiftung ZEWO⁵ schreibt in der Einleitung zu einem Arbeitspapier⁶ über die Methodik zur Berechnung des administrativen Aufwands, der in dieser Studie als Verwaltungsaufwand bezeichnet wird, Folgendes: „Ausgaben für die Administration gemeinnütziger Organisationen werden in der Öffentlichkeit oftmals als überflüssig betrachtet. Entsprechend verlangen Spenderinnen und Spender, Sponsoren, Auftraggeber, Medien und Öffentlichkeit immer öfter Angaben darüber, welcher Anteil eines Spenderfrankens tatsächlich direkt in die Projekte der unterstützten gemeinnützigen Organisationen fliesst. Dies geschieht in der Meinung, aus einer entsprechenden Kennzahl zum administrativen Aufwand⁷ könnten verlässliche Aussagen zur Effizienz einer Organisation sowie zu deren sorgfältigen Umgang mit Spendengeldern abgeleitet werden. Dem administrativen Aufwand haftet in der breiten Öffentlichkeit in aller Regel nach wie vor ein negativer Beigeschmack an. Es ist unter anderem auf diesen Umstand zurück zu führen, dass gemeinnützige Organisationen in der Vergangenheit nur sehr zurückhaltend Auskunft über ihren administrativen Aufwand geben wollten. Dabei geht oft vergessen, dass sich der administrative Aufwand aus realen und notwendigen Kosten zusammensetzt. Diese Kosten entstehen nur deshalb, weil Tätigkeiten resp. Projekte im Rahmen einer strukturierten Organisation durchgeführt werden sollen. Die Grundfunktionen einer Organisation verursachen administrativen Aufwand; und zwar sowohl bei grossen als auch bei kleinen Organisationen sowie unabhängig von der Finanzierungsstruktur der Organisation⁸.“

Bei der Ostzusammenarbeit fliessen nicht Spendengelder, es sind Steuergelder, die eingesetzt werden. Es sind Bundesstellen – DEZA und SECO – die diese Gelder verwalten und zielgerichtet einsetzen. Spendengelder oder Steuergelder: Gemeinsamkeiten bestehen in verschiedenster Hinsicht. Was die Spender wissen möchten, wollen auch die Steuerzahler wissen. Anspruch auf Transparenz haben beide. Verwaltungsaufwand fällt auch bei der Ostzusammenarbeit an und zwar auf mehreren Ebenen. Grund dafür ist die Struktur der Durchführung. Zuständig für die Ostzusammenarbeit sind die DEZA und das SECO. Sie legen gemeinsam die Strategie für den Einsatz der Mittel fest und steuern die Länderprogramme und die Projekte über die Kooperationsbüros in den Einsatzländern. Die eigentliche Projektumsetzung leisten hingegen schweizerische und internationale Hilfswerke, Beratungs- und Ingenieurbüros, Internationale Organisationen sowie lokale staatliche und nicht-staatliche Organisationen.

ZEWO schreibt in der Einleitung zu oben aufgeführtem Arbeitspapier, dass „eine umfassende Diskussion des administrativen Aufwandes gemeinnütziger Organisationen sich nicht auf die Frage der maximal vertretbaren Höhe dieses Aufwandes beschränken kann. Ebenso gilt es zu betonen, dass der administrative Aufwand auch „zu tief“ sein kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Organisation den Unterhalt ihrer betrieblichen Grundfunktionen vernachlässigt, nur eine ungenügende finanzielle und inhaltliche Berichterstattung erstellt, ihre Spenderinnen und Spender sowie weitere Geldgeber nur oberflächlich informiert und ohne mittel- und langfristige

⁵ Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen

⁶ ZEWO, Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Juli 2005

⁷ „Bisher als „Verwaltungskosten“ oder Verwaltungsaufwand“ bezeichnet“

⁸ „Organisationen, die ihren administrativen Aufwand z.B. aus den Erträgen eines Fonds decken, kommunizieren gegenüber ihren Spenderinnen und Spendern gelegentlich, dass die Spenden „zu 100 % in die Projekte“ fliesen und nicht für den administrativen Aufwand verwendet werden. Eine solche Aussage ist deshalb nicht zulässig, weil es sich dabei um eine reine buchhalterische Übung handelt. Es entsteht der Eindruck, die Organisation verwende die ihr zur Verfügung gestellten Gelder effizienter als andere Organisationen resp. habe überhaupt keinen administrativen Aufwand.“

Zielsetzungen pflegt, keine strategischen Überlegungen zur zukünftigen Ausrichtung der Organisation anstellt usw. Die kostenorientierte Frage nach dem administrativen Aufwand verdrängt oft die ungleich wichtigere Frage nach den Wirkungen, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden. Aus der Hervorhebung dieser Aspekte darf nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Wirtschaftlichkeit gemeinnütziger Organisationen nicht gemessen und beurteilt werden sollte. Kenntnisse darüber, welche Tätigkeiten einer Organisation welche Kosten verursachen, sind insbesondere für die Organisation selbst unabdingbare Führungs- und Steuerungsinformationen.“

Sowohl bei Spenden wie auch bei Steuergeldern gibt die Höhe des Verwaltungsaufwands Anlass zu Diskussionen. Um aber sachlich diskutieren zu können, braucht es Fakten. Es bedarf Zahlen. Transparenz ist hier genau so wichtig wie bei gemeinnützigen Organisationen. Die obigen Ausführungen von ZEWO können daher eins zu eins auf die Ostzusammenarbeit übertragen werden. Ebenso gilt es auch hier zu betonen, dass der Verwaltungsaufwand auch „zu tief“ sein kann. Wäre es nämlich das Ziel der Ostzusammenarbeit, so wenig Overheadkosten als möglich auszuweisen, dann wäre die Entwicklungszusammenarbeit auf die Aufgabe von Transferzahlungen an Fonds und andere Empfänger reduziert.

In einer 2005 publizierten Studie zur Methodik für die Berechnung des administrativen Aufwands⁹ unterscheidet ZEWO folgende drei Kategorien von Aufwand: „direkter Projektaufwand“, „administrativer Aufwand“ und „Projektbegleitaufwand“. Um der Besonderheit der Ostzusammenarbeit Rechnung zu tragen, wurde im Rahmen der Konzeptentwicklung für diese Analyse eine vierte Kategorie nämlich „Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog“ definiert. Die Definitionen der 4 Kategorien von Aufwand sind im **Anhang 2** aufgeführt.

1.4 Methodisches Vorgehen

Vorgesehen ist, bei der Analyse schrittweise vorzugehen. Die vier folgenden Module geben die grobe Struktur vor:

Modul A Vorbereitungen, Definitionen

Modul A soll festlegen, welche Ausgabenpositionen von DEZA / SECO auf welche Art der Ostzusammenarbeit zuzurechnen sind. Zudem soll zusammen mit der DEZA und dem SECO unter Berücksichtigung der bereits von der Stiftung ZEWO geleisteten Vorarbeiten definiert werden, was unter den vier Begriffen «administrativer Aufwand», «Projekt- resp.

Dienstleistungsbegleitaufwand», «direkter Projekt- resp. Dienstleistungsaufwand» und «Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog» zu verstehen ist. Nach Abschluss der Datenerhebung wurde entschieden, Auswertungen nach DEZA- und SECO-Projekten und nach Kategorien von Durchführungsstellen vorzunehmen.

Eine detaillierte Gesamterhebung der Daten für die Ostzusammenarbeit hätte den Rahmen der Analyse gesprengt. Daher wurde entschieden, Detailerhebungen auf drei repräsentative Länder vorzunehmen.

⁹ http://www.zewo.ch/pdf/methodik_d.pdf

Die drei Länder wurden auf Grund folgender Kriterien ausgewählt:

- DEZA- und SECO-Aktivitäten vor Ort mit insgesamt mehr als 15 Projekten
- Länder mit Kooperationsbüros vor Ort
- Länder mit einem jährlichen Ausgabenvolumen (Basis 2004) von über 10 Millionen Franken
- Kein Land, bei dem ein Ausstieg der schweizerischen Ostzusammenarbeit vorhersehbar ist.
- Ausschluss von Bosnien und Kosovo, da es sich hier um keine repräsentativen Einsatzländer der Ostzusammenarbeit handelt (Stichwort: Rückkehr von Asylsuchenden).

Aufgrund dieser Kriterien wurde Kirgisistan, Mazedonien und Serbien ausgewählt.

Modul B SAP-Auswertungen

Modul B soll die Geldflüsse der Ostzusammenarbeit auf der Basis aller von der DEZA und dem SECO im Jahre 2008 an Firmen, Organisationen und Private in der Schweiz, im Einsatzland und in andern Ländern geleisteten Zahlungen aufzeigen. Grundlage bilden die von der DEZA und dem SECO zu erstellende SAP-Kreditorenlisten (Excel-Tabellen) mit den Erstzahlungs-Empfängern. Darin sind sämtliche im Rahmen der Ostzusammenarbeit von der DEZA und dem SECO im Jahre 2008 geleisteten Zahlungen einzeln aufzuführen und so zu bezeichnen, dass Auswertungen „Zahlungen Schweiz“ und „andere Länder“ möglich sind. Zusätzlich muss es möglich sein, bei den drei ausgewählten Ländern die einzelnen Zahlungen nach Kreditoren und nach Länder bzw. Projekten/Programmen auszuwerten.

Modul C Zeiterfassung bei Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO und bei den Kooperationsbüros der ausgewählten Länder

Modul C soll Grundlagen schaffen für die Aufteilung der Kosten an den Zentralen von DEZA / SECO und bei den Kooperationsbüros der ausgewählten Länder. Konkret geht es darum, für Personen, die an den Zentralen von DEZA und SECO auf Projekten in Mazedonien, Serbien und Kirgisistan operationell oder administrativ tätig oder direkte Vorgesetzte dieser Personen sind, sowie für das Schweizer Personal bei den Kooperationsbüros dieser drei Länder im Rahmen eines Pilotprojekts für das Jahr 2008 eine Zeiterfassung einzuführen. Auf eine Zeiterfassung beim Lokalpersonal in den Kooperationsbüros wird jedoch verzichtet, da deren Lohn- und Arbeitsplatzkosten ohnehin dem direkten Projektaufwand zugeordnet werden.

Modul D Datenerhebung bei den Durchführungsstellen ausgewählter Projekte

Auf der Basis der im Rahmen von Modul B für die Projekte in Mazedonien, Serbien und Kirgisistan erhobenen Daten ist bei den Durchführungsstellen dieser Projekte durch die EFK eine Umfrage durchzuführen. Zum einen geht es darum, Informationen über die Weiterverwendung der im 2008 von DEZA und SECO ausbezahlten Mittel pro Projekt zu erhalten. Zum andern ist zu erheben, wie sich die im Jahre 2008 pro Projekt eingesetzten Mittel auf die vier Aufwandkategorien (administrativer Aufwand, Projektbegleitaufwand, direkter Projektaufwand und Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog) verteilen.

Bei der Befragung sind nur Durchführungsorganisationen zu berücksichtigen, an die im 2008 Zahlungen von >10'000 Franken geflossen sind.

Modul E Analyse von fünf Fallbeispielen

In Anbetracht, dass die Ostzusammenarbeit in unterschiedlichen thematischen Bereichen mit breit gefächerten finanziellen Volumen (Kleinaktionen von 10'000 bis 50'000 Franken und Projekte von 50'000 und 16 Millionen Franken) in verschiedenen Typen von Projekten (Bau, Beratung, Ausbildung, usw.) aktiv ist, sollen fünf Fallbeispiele exemplarisch diese Vielfalt sowie die Finanzflüsse und den Anteil des Verwaltungsaufwandes aufzeigen.

Um über möglichst unterschiedliche fünf Fallbeispiele verfügen zu können, wurden verschiedene Auswahlkriterien festgelegt. Die Grundgesamtheit n = 73 Projekte (Datenstand Juli 2009).

Für die Auswahl waren folgende Kriterien massgebend:

- **Unterschiedliche Durchführungsorganisationen:** 1. Lokale Non-Governmental Organization (NGO), 2. Schweizer Hilfswerke, 3. Internationale Organisationen, 4. Ministerien oder lokale Verwaltungsstellen, 5. Beratungs- oder Ingenieurbüros;
- **SECO- und DEZA- Projekte:** zwei SECO- und drei DEZA-Projekte;
- **Mindestens ein Projekt pro Land:** Kirgisistan, Mazedonien und Serbien;
- **Projekte mit unterschiedlichen Budgets** gemäss Typen von Projekten;
- **Breite Palette von Gebieten, in denen die Schweiz aktiv ist:** (Infrastruktur, Landwirtschaft, Ausbildungsprogramme im Bereich Umwelt, Integrationsprogramme und Rechtstaatlichkeit).

Auf der Basis der verschiedenen Kriterien wurden folgende 5 Projekte ausgewählt.

Tabelle 2: Fünf ausgewählte Fallbeispiele

Amt	Projekt / Programm	Mandatar / Durchführungs- stelle / Partner	Land
SECO	Organic cotton production and trade promotion (Biocotton)	Schweizer NGO und lokale Genossenschaften	Kirgisistan
SECO	Berovo Urban Water Supply and Sanitation (Berovo)	Schweizer Unternehmen und vor Ort, lokale staatliche Stellen	Mazedonien
DEZA	Municipal development in South West Serbia (PRO)	Internationale Organisation und vor Ort, Partnergemeinden	Serbien
DEZA	Joint Programme for Roma and Marginalised Children Integration	Internationale Organisation und lokale NGO	Serbien
DEZA	Children and Environment – Our future (OXO)	Lokale NGO und Ministerium	Mazedonien

Quelle: Analyse Fallbeispiele EFK

Kurzbeschreibung der fünf Fallbeispiele

Das Projekt *Organic cotton production and trade promotion* (**Biocotton**) hat zum Ziel, in Zentralasien die Produktion von biologisch angebauter Baumwolle und deren Vermarktung auf den lokalen und internationalen Märkten zu unterstützen. Zudem leistet das Projekt einen Beitrag zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung.

Mit dem Projekt *Berovo Urban Water Supply and Sanitation* (**Berovo**) werden der Bau einer Kläranlage und Investitionen in die Wasserversorgung finanziert. Ziel ist, die Bevölkerung mit gutem Trinkwasser zu versorgen und die Stadt beim Aufbau der für die wirtschaftliche Entwicklung der Region notwendigen Wasserversorgung zu unterstützen. Das Projekt hat ferner zum Ziel den Fluss Bregalnica vor schädlichen Abfällen der Industrie und der Haushalte zu schützen.

Das Projekt *Municipal development in South West Serbia* (**PRO**) unterstützt Gemeinden in Süd-West-Serbien bei der Ausarbeitung von Strategien zur Gemeinde-Entwicklung (Dezentralisierung) insbesondere von Aktionsplänen und Jahresbudgets. Es geht auch darum, in der Region von Sandzak rechtsstaatliche Prinzipien und gute Regierungsführung zu fördern, indem mehrere Gemeinden bei der Wahrnehmung der Verwaltungstätigkeit und bei der Erbringung von Dienstleistungen sowie bei der Lancierung von Infrastrukturprojekten unterstützt werden.

Das Projekt *Joint Programme for Roma and Marginalised Children Integration* (**Roma Children**) unterstützt verschiedene Massnahmen zur Integration – Förderung auf Stufe Vorschule und Primarschule – von in Serbien marginalisierten Kindern (vorwiegend Angehörige der Bevölkerungsgruppe der Roma). Dabei geht es auch darum, die Institutionalisierung dieser Angebote auf Gemeindeebene und die Reformen auf nationaler Ebene zu unterstützen.

Das Projekt *Children and Environment – Our future* (**OXO**) besteht darin, verschiedene Lehrmittel im Zusammenhang mit Fragen zum Umweltschutz (ökologische Kalender, didaktische Unterlagen, Spiele in Zusammenhang mit der Umwelt, Mahlbücher) zu schaffen, mit dem Ziel die Lebensbedingungen und das Umweltbewusstsein generell in Mazedonien zu verbessern.

Detaillierte Angaben zu den einzelnen Fallstudien finden sich in **Anhang 7**.

2 Vielfältige und sehr unterschiedliche Projekte

Die Durchführung von Aktionen der Zusammenarbeit erfolgt meistens unter Einbezug der zahlreichen schweizerischen, internationalen und lokalen Partner-Institutionen (privaten und/oder öffentlichen), die je nach Typ von Projekten und Umfeld in denen die Projekte durchgeführt werden, andere Rollen inne haben. Die fünf von der EFK ausgewählten Projekte zeigen, wie breit gefächert die Zusammensetzung der an der Durchführung der Projekte beteiligten Akteure ist und wie unterschiedlich diese auf die jeweilige Situation in den Empfängerländer handeln. Zur Illustration, das in Kirgisistan von Helvetas im Auftrag des SECO durchgeführte Projekt **Biocotton**, das vor Ort eng mit verschiedenen lokalen Partnern, insbesondere mit den Bauern, die auf biologischen Anbau von Baumwolle umstellen möchten und international mit Käufern, die die Baumwolle vermarkten möchten, zusammenarbeitet. Die Organisation dieses Projekts ist wegen den vielen Partnern und der Koordination komplex. Im Fall von **Berovo** (SECO) wird das Projekt durch einen lokalen Partner durchgeführt, der vom Schweizer Ingenieur-Büro Ernst Basler + Partner AG eng betreut wird. Die Bauarbeiten werden von Bauunternehmungen, dem Konsortium Fela Planungs AG, ausgeführt, das mit mehreren lokalen Unterlieferanten zusammenarbeitet.

Andererseits zeigen die fünf Fallbeispiele klar auf, wie wichtig es ist, Vertreter der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft und des öffentlichen Sektors vom Zeitpunkt der Planung bis zur Realisierung eines Projekts einzubeziehen, Privatinitiativen zu fördern und die lokalen Institutionen zu stärken. Für das Projekt **OXO**, das in Serbien entstanden ist und von der DEZA betreut wird, kam die Initiative von der lokalen NGO, die nun das Projekt zusammen mit dem Kooperationsbüro durchführt.

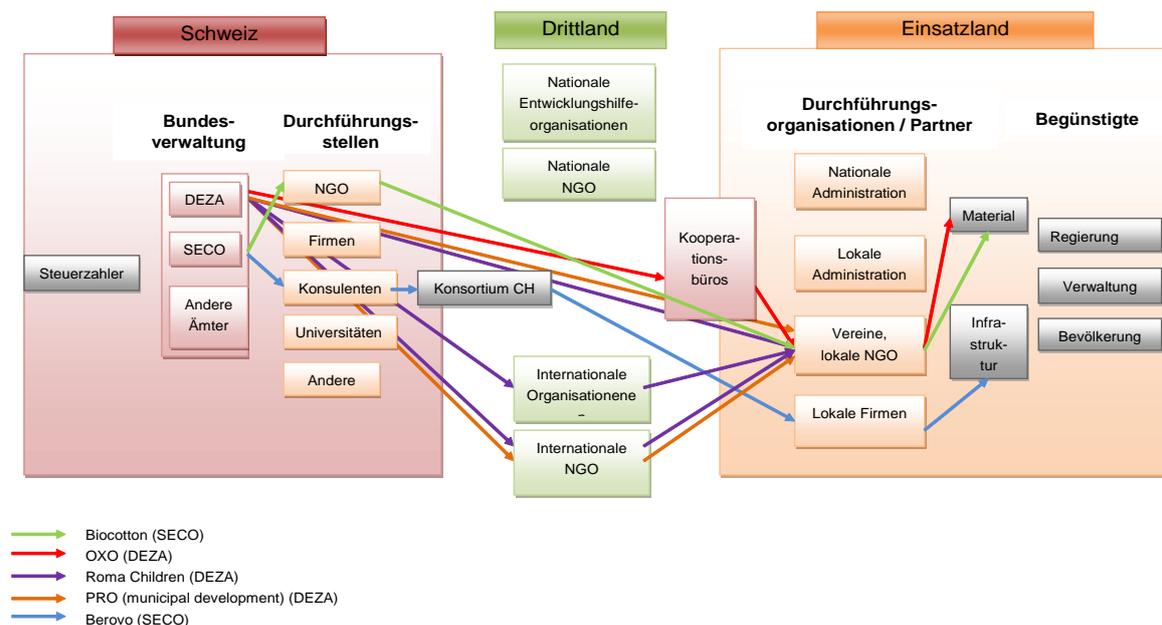
Schlussendlich brauchen gewisse Programme, um nachhaltig zu sein, eine Harmonisierung der Geber auf internationaler Ebene. Am Programm zur Unterstützung der Bevölkerungsgruppe der Roma in Serbien (**Roma Children**) beteiligen sich das UNICEF, IKRK, die nationalen Sektionen des IKRK und weitere Akteure. Auch beim staatlichen Hilfsprogramm in Serbien, das von verschiedenen Seiten finanziert wird, sind verschiedene Akteure (Europäische Agentur für den Wiederaufbau, PNUD, etc.) beteiligt. In beiden Projekten überwacht die DEZA den von der Schweiz finanzierten Teil.

2.1 Viele Akteure in der Projektdurchführung

Die DEZA und das SECO sind gemeinsam für die Umsetzung der Projekte zuständig. Sie überwachen die Projektfortschritte laufend. Unterstützt werden sie dabei von den Kooperationsbüros in den dreizehn Ländern der Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ländern Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten GUS. Die Kooperationsbüros stützen sich bei ihrer Tätigkeit vor Ort auf Richtlinien, die sie gemeinsam mit der DEZA und dem SECO erarbeitet haben (Länder- und Jahresprogramme). Sie sind zusammen mit den lokalen Partnern für die Durchführung und die Überwachung der Projekte zuständig.

Die folgende graphische Darstellung in Abbildung 1 veranschaulicht wie viele Akteure in der Projektdurchführung beteiligt sind. Die farbigen Pfeile zeigen die Geldflüsse der 5 Fallbeispiele auf.

Abbildung 1: Vielfalt der Akteure in der Ostzusammenarbeit anhand der Fallbeispiele



Quelle : Darstellung EFK

Wie im Schema auf Seite 11 dargestellt, sind auf Bundesebene vorwiegend die beiden Ämter, DEZA und SECO, aktiv. Sie führen die Projekte der Ostzusammenarbeit jedoch nicht selber durch, sondern beauftragen damit sehr oft Durchführungsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung. In der Schweiz sind es vor allem die Hilfswerke, wie beispielsweise Helvetas, Caritas, Schweizerisches Rotes Kreuz oder Intercooperation. Sie sind auf verschiedenen Gebieten spezialisiert und verfügen über das nötige Fachwissen im Bereich der technischen Zusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Das Projekt **Biocotton** wird durch eine Durchführungsorganisation dieses Typs durchgeführt. Ferner werden Aufträge auch an Firmen vergeben, insbesondere bei Landwirtschafts-, Wasser- oder Bauprojekten. Dort wo ein Wissenstransfer oder eine spezifische Expertise gefragt ist, werden überdies Experten oder Konsultanten beigezogen. Dies ist der Fall beim Projekt **Berovo** bei dem ein Ingenieurbüro mit der Projektplanung betraut wurde, aber auch bei der Ausführung des Bauprojekts Unterstützung leistet.

Ein zweiter Typ von Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sind die ko-finanzierten Projekte, die gemeinsam mit der Weltbank, einer internationalen NGO oder einer Internationalen Organisation finanziert oder mit diesen oder anderen Partnern zusammen durchgeführt werden. Beispiele dieses Typs von internationaler Koordination sind das von der DEZA, der UNICEF und dem Roten Kreuz finanzierte Projekt **Roma Children** oder das von der DEZA und der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau gemeinsam finanzierte Projekt **PRO**.

Bei **OXO** erfolgt die Finanzierung des Projekts durch direkte Überweisungen an den Verein **OXO**, der Unterrichtsmaterial für Kinder auf Primarschulstufe entwickelt.

2.2 Rollenverteilung

Die DEZA und das SECO sind für die Vorbereitung, die Ausarbeitung der Kreditanträge, die Durchführung, die Kontrolle, die Qualitätssicherung und die Evaluation der Hilfeleistungen zu Gunsten der Länder Osteuropas zuständig¹⁰. Die DEZA und das SECO führen die Projekte nicht selbst durch, sondern beauftragen damit schweizerische und internationale Hilfswerke, Beratungs- und Ingenieurbüros, Internationale Organisationen sowie lokale staatliche und nicht-staatliche Organisationen. Die Rolle von DEZA und SECO besteht darin, die Identifikation, die Planung und die strategische Überwachung der Projekte sicherzustellen. Konkret geht es darum, die Ansätze und die Umsetzungsstrategie festzulegen, die Projektplanung vorzunehmen, die Bereitstellung der Mittel zu erwirken, die Ausschreibung und die Mandatsvergabe vorzunehmen sowie die Finanzflüsse zu überwachen. Ferner gilt es Prioritäten zu setzen beim Politikdialog mit dem Partner, die wichtigsten Etappen der Projekte festzulegen, bei wichtigen Entscheidungen, beispielsweise anlässlich von Sitzungen des Projektaufsichtsgremiums Einfluss zu nehmen, die Projektfortschritte anhand von periodischen Berichten zu überprüfen und, wenn Probleme oder Unregelmässigkeiten festgestellt werden, insbesondere im Rahmen von Inspektionsreisen, zu intervenieren. Diese Aufgaben werden an den Zentralen in Bern und in den Kooperationsbüros wahrgenommen. Letztere sind nahe bei der Projektumsetzung und verfügen über gute Kenntnisse des lokalen Umfeldes. Die Kooperationsbüros erstatten Bericht über die Projektfortschritte, Veränderungen beim Umfeld und über den Politikdialog. Die direkte Projektarbeit wird über die lokalen Partner und die mit der Umsetzung der Projekte betrauten Durchführungsorganisationen

¹⁰ Gemäss Art. 3 der Verordnung über die verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas vom 6. Mai 1992

umgesetzt. Diese wenden denn auch viel mehr Zeit für die Betreuung der Projekte auf, als die Zentralen von DEZA / SECO und die Kooperationsbüros. Die EFK schätzt aufgrund der 5 Fallbeispiele, dass durchschnittlich rund $\frac{1}{4}$ der für ein Projekt aufgewendeten Zeit von den Verwaltungsstellen des Bundes und die restlichen $\frac{3}{4}$ von den Durchführungsstellen geleistet werden.

Die Analyse der fünf Fälle hat überdies gezeigt, dass eine grosse Flexibilität zwischen den Mitarbeitenden an den Zentralen in Bern und den Kooperationsbüros notwendig ist, um die zielkonforme Durchführung und ein geordneter Geschäftsablauf zu gewährleisten. Um eine optimale Begleitung der Projekte auf längere Sicht zu gewährleisten, ist es notwendig, jeweils von Fall zu Fall zu entscheiden und dabei auch die vorhandenen Kompetenzen und Erfahrungen der verschiedenen Partner einzubeziehen.

2.3 Identifikation der notwendigen Zeit für die Realisierung eines Projekts ist schwierig

Gestützt auf Angaben der Ämter im Rahmen der Analyse der Fallbeispiele hat die EFK versucht, grob zu schätzen, wie viel der Zeit die für ein Projekt insgesamt aufgewendet, anteilmässig für die Konzeption, die Durchführung und die Überwachung verwendet wird und zwar aus Sicht aller involvierten Akteure. Die Schätzungen haben ergeben, dass die Phase der Konzeption zwischen 15 % und 25 % ausmacht, in der Phase der Durchführung zwischen 50 % und 75 % aufgewendet werden und für die Überwachung (die sich über die Gesamtdauer eines Projekts erstreckt) ungefähr 20 % der insgesamt in das Projekt investierten Zeit aufgewendet wird.

Die EFK hat jedoch festgestellt, dass es schwierig ist, von allen bei der Durchführung eines Projekts beteiligten Partnern Angaben zur insgesamt aufgewendeten Zeit zu bekommen. Die Projektdurchführung erstreckt sich oft über mehrere Jahre. Überdies gibt es zwischen dem was geplant und was ausgeführt wird, grosse Unterschiede. In der Planungsphase sind umfassende Reflektionen, Konsultationen und Analysen der Machbarkeit (u.a. politische, organisatorische, finanzielle) notwendig. In der Umsetzungsphase sind Aufgaben und Zeitbedarf stark vom Projekttyp abhängig. In einem solchen Umfeld ist – aufgrund der stark variierenden Bedingungen – die Identifikation von repräsentativen Zeitvorgaben für einzelne Projektphasen nicht möglich.

2.4 Osthilfeprojekte erstrecken sich meistens über mehrere Jahre

Die Entwicklungszusammenarbeit ist auf Langzeitwirkung ausgerichtet und muss sich, um die gesetzten Ziele zu erreichen, laufend an die verschiedenen Bedürfnisse der Empfängerländer und der involvierten Partner anpassen. Beim Projekt **Roma Children**, das vom UNICEF, dem Roten Kreuz und der NGO Pomoc Deci in allen Gemeinden in Serbien durchgeführt wird, ist es wichtig auf nationaler und regionaler Ebene zu intervenieren, da es sich beim Hauptziel, die Schule allen Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen, um eine zukunftsweisende und auf lange Sicht ausgerichtete Aufgabe handelt. Um die gesteckten Ziele zu erreichen, muss daran während Jahren gearbeitet werden. Die Ausrichtung des Projekts und der Programme kann sich daher über die Zeit verändern. Gründe können verschiedene Faktoren sein, die in der Phase der Planung manchmal noch nicht bekannt waren oder nicht voll berücksichtigt werden konnten.

Der Transformationsprozess wirkt sich auf die politischen, rechtsstaatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Empfängerlandes aus. Projektumsetzungen finden oft in einem volatilen Umfeld statt. Einflüsse verschiedenster Art können dabei die Projektumsetzung und die Möglichkeit der Zielerreichung nachhaltig beeinflussen. Zudem ist das Empfängerland nicht immer in der Lage, den Verpflichtungen nachzukommen, die vereinbart wurden, als das Projekt bewilligt wurde.

Sicherheitsaspekte können die Projektumsetzungen stark beeinflussen. In fragilem Umfeld oder bei Konflikten kann der Bedarf entstehen, ein Projekt zurück zu stellen, abzubrechen oder völlig neu auszurichten. Zielsetzungen sind dabei unter Umständen völlig neu zu definieren.

Zur Illustration, das Projekt **Biocotton**, bei dem die Finanzkrise, von der zwischen 2008 – 2010 die gesamte internationale Gemeinschaft betroffen war, dazu geführt hat, dass der Zugang zu den internationalen Märkten erschwert wurde und der Marktanteil der biologischen Baumwolle nicht zugenommen sondern eher abgenommen hat (externe Faktoren). Zudem haben sich die kürzlich in mehreren Regionen von Kirgisistan aufgetretenen Unruhen nachteilig auf das Projekt und die Zielerreichung ausgewirkt.

Die EFK stellte fest, dass ursprüngliche Zielsetzungen und effektive Umsetzung nicht immer übereinstimmen. Situative Anpassungen sind nötig, um externe Einflüsse zu berücksichtigen und – trotz schwierigen Bedingungen – gute Resultate erzielen zu können. Zur Illustration, das Programm **PRO** in Serbien, bei dem es darum geht, das Land bei seinem Prozess der institutionellen und steuerlichen Dezentralisierung zu unterstützen, um bessere Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Die Zielerreichung dieses Projektes hängt von der Wahl der institutionellen Partner und der Regierungspolitik ab. Die Entwicklung des Programms **PRO** ist somit Teil eines fortschreitenden Prozesses, der nicht einheitlich ist und von zahlreichen verschiedenen Faktoren abhängt, auf die Einfluss zu nehmen, schwierig ist.

2.5 Die Wahl der Durchführungsstelle

Die Projekte der Ostzusammenarbeit werden meistens von Durchführungsagenturen ausserhalb der Bundesverwaltung durchgeführt. Die fünf Fallbeispiele zeigen, wie sehr sich dabei die von der DEZA und dem SECO extern vergebenen Mandate, je nach Projekttyp, Interventionsgebiet oder Zielgruppe (Zivilgesellschaft, Organisationen, Regierung, etc.) unterscheiden. Neben den Internationalen Organisationen (PNUD, IKRK), internationalen NGO, Schweizer Hilfswerken (Helvetas, schweizerisches Rotes Kreuz), haben auch private Firmen (Ingenieurbüro Ernst Basler + Partner AG) ihr Wissen und ihre Erfahrung in die fünf analysierten Projekte eingebracht und zwar sowohl in der Phase der Projektvorbereitung als auch bei der direkten Projektdurchführung vor Ort. Beim Projekt **Roma Children** führen drei Partnerorganisationen das Programm gemeinsam durch. Wie das Hilfswerk UNICEF, das auf die Förderung der Rechte der Kinder spezialisiert ist, verfügen die beim Projekt **Roma Children** beteiligten Organisationen über eine breite Erfahrung in der Integration von Kindern.

Die Hilfe der Schweiz ist in der Regel nicht gebunden. Ausnahmen bilden gewisse Infrastrukturfinanzierungen des SECO, welche formal an die Lieferung schweizerischer Güter und Dienstleistungen gebunden sind. Diese müssen hingegen konkurrenzfähig sein. Die Wahl der Schweizer Dienstleister und Lieferanten erfolgt aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens. Im Fall von Berevo wird das Projekt von einem lokalen Partner, der lokalen Wasserversorgung Usluga durchgeführt. Wegen der Komplexität des Projekts wird Usluga vom Schweizer Ingenieurbüro

Ernst Basler + Partner AG unterstützt, dessen Aufgabe es ist, die Umsetzung des Projekts zu unterstützen und das Know-how für den Unterhalt der Infrastruktur und die Wasserversorgung einzubringen. Mit dem Bau der Anlage ist in diesem Fall die Schweizer Fela Planung AG betraut, die mit verschiedenen Unterakkordanten zusammenarbeitet, auch mit lokalen Unternehmen.

Festgestellte Risiken und Vorteile

Die EFK hat festgestellt, dass sich manchmal Risiken ergeben können, wenn ein Auftrag an ein externes Büro, einen Experten oder an eine Durchführungsagentur vergeben wird. Diese Risiken können wie folgt unterteilt werden:

Risiko 1: Das mit der Durchführung beauftragte Büro oder die Durchführungsorganisation hat bereits das Konzept für die Machbarkeit des Projekts erstellt.

Risiko 2: Der Durchführungsorganisation wird zu viel Verantwortung übertragen, was dazu führt, dass die Kenntnisse über den Projektfortschritt beim Auftraggeber verloren gehen.

Es besteht ein Risiko, wenn das externe Büro mit der Planung und der Begleitung des Projekts in den verschiedenen Etappen der Durchführung betraut wird (insbesondere durch die Erstellung von Zwischenberichten an die Bundesstellen, Qualitätssicherung, etc.). Das externe Büro kann beispielsweise wichtige Fehler verschweigen, die in der Planungsphase gemacht wurden und die dann die Erstellung des Projekts erschweren, insbesondere bei der Kostenüberwachung, beim Management der Risiken, bei der Einhaltung der Termine etc. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass die Aufgaben der Planung und der Umsetzung (Projektausführung) getrennt werden.

Hingegen gibt es auch Vorteile, wenn das Büro sowohl mit der Planung als auch mit der Durchführung des Projekts beauftragt wird. Insbesondere geht das Wissen über die Geschichte des Projekts nicht verloren, wenn das externe Büro von der Konzeption des Projekts an dabei ist. Es hat auch ein Interesse daran, das Projekt so umzusetzen, wie es von ihm geplant worden ist.

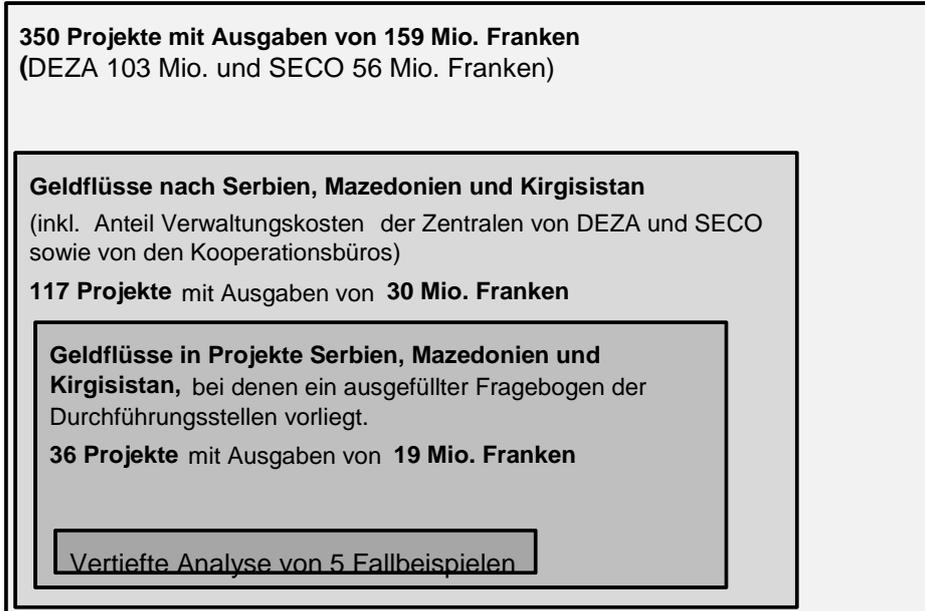
3 Wohin fließt das Geld?

Bei der Analyse der Geldflüsse wurde schrittweise nach folgendem Schema vorgegangen:

- *Erste Phase:*
Auswertung der über die Kredite der Ostzusammenarbeit gebuchten Zahlungen von insgesamt 159 Millionen Franken (~ 350 Projekte) nach „Empfänger in der Schweiz“ und „Empfänger in anderen Ländern“. Basis bildeten die SAP-Kreditoren-Listen von DEZA und SECO.
- *Zweite Phase:*
Auswertung der Geldflüsse in die drei ausgewählten Länder, Serbien, Mazedonien und Kirgisistan von ~ 30 Millionen Franken (117 Projekte), wobei auch die Kosten für die Stunden, die von den Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO sowie der Kooperationsbüros 2008 erfasst worden sind, eingerechnet wurden.
- *Dritte Phase:*
Auswertung von 36 Projekten im Umfang von ~ 19 Millionen Franken in Serbien, Mazedonien und Kirgisistan, bei denen Angaben der Durchführungsstellen über die Verwendung der von der DEZA und dem SECO erhaltenen Mittel vorliegen.

Abbildung 2: Schema der verschiedenen Ebenen der Analyse

Geldflüsse der Ostzusammenarbeit im Jahr 2008



Quelle: Darstellung und Auswertung EFK

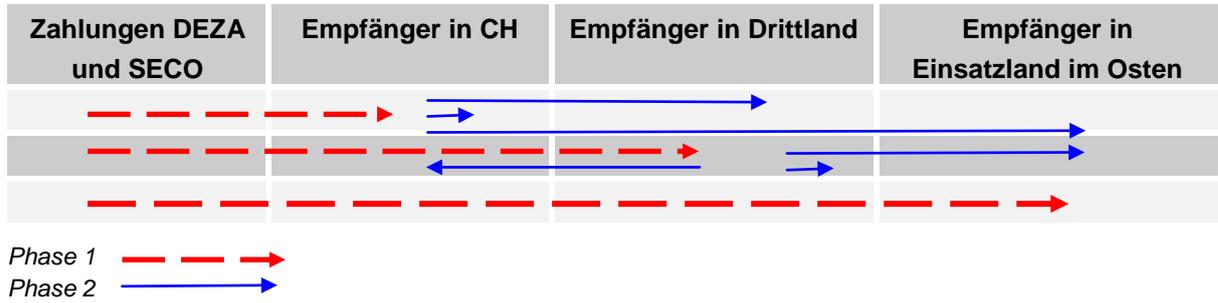
Die Auswertung der über die Ausgabenrubriken Beiträge und Entschädigungen Osthilfe A2310.0295 der DEZA (102,6 Millionen) und über Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Osteuropäischen Staaten A2310.0446 des SECO (55,7 Millionen) verbuchten Zahlungen von 159 Millionen Franken (*erste Phase*), haben ergeben, dass 52 % der Gelder in die Schweiz und 48 % in andere Länder fließen. Die Auswertung der Zahlungen der DEZA hat ein Verhältnis von 51 % und 49 % und des SECO von 55 % und 45 % ergeben.

3.1 Rund 30 Prozent der Gelder bleiben in der Schweiz

Ergänzend zu den Erhebungen über die Auszahlungen an die Erstzahlungs-Empfänger (*Phase 1*) wurde in der *zweiten Phase* die Geldflüsse in die drei ausgewählten Länder, Serbien, Mazedonien und Kirgisistan von ~ 30 Millionen Franken (117 Projekte) ausgewertet. Dabei sind, soweit vorhanden, die Angaben der Durchführungsstellen über die Weiterverwendung der Mittel (siehe Phase 2 in der Abbildung 3 auf Seite 17) berücksichtigt worden und zudem sind die Kosten für die Stunden¹¹, die von den Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO sowie bei den Kooperationsbüros aufgeschrieben worden waren, eingerechnet worden.

¹¹ Die aufgeschriebenen Stunden wurden einheitlich mit einem durchschnittlichen Ansatz von 113.40 Franken pro Stunde berücksichtigt. Basis bildeten die Lohn- und Arbeitsplatzkosten des Eidgenössischen Personalamtes EPA, Lohnklasse 22 - 26

Abbildung 3: Darstellung der Geldflüsse



Die Auswertung der Geldflüsse unter Einbezug der Angaben der Durchführungsstellen über die Weiterverwendung der von DEZA und SECO im Jahr 2008 erhaltenen Gelder für die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien hat ergeben, dass 31 % der Gelder in die Schweiz, 10 % in ein Drittland und 59 % in das Einsatzland fließen. Auch die in der Schweiz ausgegebenen 31 % werden für Dienstleistungen oder Investitionen ausgegeben, die den Projekten zu Gute kommen.

Tabelle 3: Darstellung Geldflüsse in die drei ausgewählten Länder (CHF)

Schweiz		Drittland		Einsatzland		Total	
9'463'000	31%	2'906'000	10%	17'938'000	59%	30'307'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Der Geldfluss in die Schweiz wäre leicht höher ausgefallen, wenn die gesamten Overhead-Kosten der Zentralen von DEZA und SECO (IT-Unterstützung, Kommunikation, etc.) eingerechnet worden wären. Genaue Zahlen dazu wurden jedoch nicht erhoben.

3.2 Projekte des SECO sind teilweise an Lieferbedingungen gebunden

In die Kategorie der Projekte, die von „Beratungs- und Ingenieurbüros“ durchgeführt werden, fallen zum Teil auch Projekte im Infrastrukturbereich mit Lieferbindung, d.h. die Teilnahme an den Ausschreibungen ist nur für Schweizer Firmen möglich und der Vertrag muss einen Schweizer Wertschöpfungsanteil von mindestens 50% enthalten.

Das SECO schätzt, dass heute noch etwa 15 % der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des SECO in gebundener Form erfolgt. Die Grundlage für die Lieferbindung bilden die Botschaften für die Rahmenkredite an das Parlament. Dort wurde jeweils eine entsprechende Einschränkung gemacht. International ermöglichen Ausnahmebedingungen im WTO Übereinkommen über öffentliche Ausschreibungen die Anwendung einer Lieferbindung in Ausschreibungen unter internationalen Unterstützungsprogrammen.

Wo sich durch die Lieferbindung eine ungebührliche Einschränkung des Wettbewerbs ergeben würde, kann der erforderliche schweizerische Wertschöpfungsanteil von 50 % auf 30 % reduziert werden oder auf die Lieferbindung gänzlich verzichtet werden.

3.3 Je nach Projekt verbleibt mehr oder weniger Geld in der Schweiz

Im Rahmen einer schriftlichen Umfrage konnten für 36 Projekte mit einem Ausgabenvolumen im 2008 von insgesamt rund 19 Millionen Franken, Angaben der Durchführungsstellen über die Weiterverwendung der erhaltenen Mittel beschafft werden. Die Auswertung dieser Daten (*Phase 3*) hat einen Anteil der Geldflüsse in die Schweiz (37 %) ergeben, was leicht höherer ist als die 31 %, die die Erhebung für alle 117 Projekte in Kirgisistan, Mazedonien und Serbien ergeben hatte (siehe Tabelle 3 Seite 17).

Tabelle 4: Darstellung Geldflüsse der 36 Projekte (CHF)

Schweiz		Drittland		Einsatzland		Total	
7'013'000	37%	2'887'000	15%	9'008'000	48%	18'908'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Die Auswertung der Geldflüsse der 36 Projekte nach Kategorien von Durchführungsstellen hat teils grössere Unterschiede ergeben (siehe Tabelle 5 unten). Es ist jedoch klar festzuhalten, dass die Datenlage für die Auswertungen nach Kategorien von Durchführungsstellen nicht ausreichend ist (zu kleine Anzahl), um daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Abweichungen sind hingegen erklär- und nachvollziehbar.

Tabelle 5: Auswertung Geldflüsse der 36 Projekte nach Durchführungsstellen (CHF)

Kategorien	Schweiz		Drittland		Einsatzland		Total
Schweizer Hilfswerke (11)	1'741'000	31%	204'000	4%	3'643'000	65%	5'588'000
Beratungs- und Ingenieurbüros (12)	4'700'000	72%	361'000	5%	1'496'000	23%	6'557'000
Internationale Organisationen (9)	523'000	9%	2'287'000	38%	3'137'000	53%	5'947'000
Internationale Hilfsorganisationen (3)	36'000	11%	35'000	11%	252'000	78%	323'000
1 Lokale NGO	13'000	3%			480'000	97%	493'000

Quelle: Auswertungen EFK

3.4 Studien zeigen die Wertschöpfung der Entwicklungszusammenarbeit auf

Obwohl die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit in politischen Kreisen immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, gilt es zu erwähnen, dass die Entwicklungszusammenarbeit auch einen wirtschaftlichen Nutzen für die Schweiz darstellt. Experten der Universität Neuenburg und des Institut universitaire d'études du développement (IUED) weisen in einer 2006 – nach 1994, 1998 und 2002 – zum vierten Mal verfassten Studie¹² den wirtschaftlichen Nutzen der Internationalen Zusammenarbeit für die Schweizer Volkswirtschaft nach. Die Ergebnisse sind positiv. Sie zeigen auf, dass jeder für die Entwicklungszusammenarbeit ausgegebene Franken zu einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz von 1,40 bis 1,64 Franken führt. In Arbeitsstellen berechnet, entspricht dies für 2006 zwischen 20'000 und 29'000 Stellen.

¹² Paul H. Dembinski & Alain M. Schoenenberger, Les effets économiques de l'aide publique au développement, 2006 Berne, une collaboration entre Eco'Diagnostic, l'université de Neuchâtel et l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) [Ecodiagnostic - Publication](#)

4 Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?

4.1 Für einen vollständigen Ausweis des Verwaltungsaufwands gemäss ZWEO-Methodologie sind die Daten nicht vorhanden

Verwaltungsaufwand fällt bei der Ostzusammenarbeit auf den Ebenen der Zentralen von DEZA und SECO, bei den Kooperationsbüros und bei den Durchführungsstellen an.

Die DEZA und das SECO vergüten den Durchführungsorganisationen den Verwaltungsaufwand auf verschiedene Art und Weise, teils in Form einer fixen prozentualen Abgeltung, wobei zusätzlich Kosten für die Projektbegleitung (Monitoring, Evaluation, Audits u.a.m.) separat abgegolten werden können, teils durch direkte Übernahme, indem dafür im Budget ein entsprechender Kreditposten vorgesehen wird. Bei der Verbuchung der Ausgaben wird nicht unterschieden, ob es sich um direkten Projektaufwand oder um Verwaltungsaufwand handelt. Für jedes Kooperationsbüro gibt es einen „Projekt-Kredit“ über den sämtliche Kosten für den Betrieb, einschliesslich der Löhne für das Schweizer Personal gebucht werden. Die Löhne der für die Länder- und Regionalprogramme in Osteuropa zuständigen Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO werden hingegen separat – nicht als „Projektkosten“ – verbucht.

In der Begründung zur Staatsrechnung 2008 weist die DEZA 7,4 Millionen Franken als Verwaltungsaufwand aus. Dies entspricht 7,2 Prozent der ausgewiesenen Ausgaben für die Ostzusammenarbeit der DEZA von 102,6 Millionen Franken.

In der Staatsrechnung 2008 weist das SECO für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Osteuropäischen Staaten 3,9 Millionen Franken als Verwaltungsaufwand aus. Darin enthalten ist der Anteil des SECO zur (Mit)finanzierung der Kooperationsbüros. Der ausgewiesene Verwaltungsaufwand macht 7 Prozent der Gesamtausgaben von 55,7 Millionen Franken aus.

Um den gesamten Verwaltungsaufwand auf die Projekte übertragen zu können, wäre ein Kostenrechnungsmodell notwendig. Da ein solches Modell fehlt, wurde im Rahmen dieses Projektes auf die Umlage des gesamten Verwaltungsaufwands von DEZA und SECO verzichtet.

Die Analyse stellt die Projekte ins Zentrum; das Mandat von DEZA / SECO geht über die Projektsicht hinaus und beinhaltet unter anderem auch die Weiterentwicklung der Politik der Internationalen Zusammenarbeit (IZA), die Vertretung der Schweiz an internationalen Ereignissen, die Bearbeitung von parlamentarischen Geschäften und Öffentlichkeitsarbeit.

4.2 Ergebnisse der Zeiterfassung

Die Auswertung der insgesamt erfassten 13'860 Stunden führte zu folgenden Ergebnissen:

- Nahezu 2/3 der erfassten Stunden sind bei den drei Kooperationsbüros angefallen.
- Fast die Hälfte der erfassten Zeit betrifft Projektbegleitaufwand.
- 38 Prozent betrifft den Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog.
- Der Anteil des administrativen Aufwands beträgt lediglich 6 Prozent.

Details über die Aufteilung der Stunden nach DEZA- / SECO-Zentralen und Kooperationsbüros sowie nach Aufwandkategorien können aus der folgenden Tabelle entnommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Lokalpersonal, welches die Zeit nicht erfasste, eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Projekte einnimmt.

Tabelle 6: Auswertung der Zeiterfassung (Stunden)

	DEZA Zentrale	Kobüs	SECO Zentrale	Total
Administrativer Aufwand	225	626	39	890
Projektbegleitaufwand	2'348	2'851	1'337	6'536
Direkter Projektaufwand	60	347	18	425
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	1'012	3'672	648	5'332
Projektbezogene Fortbildung	1	205	0	206
Botschafts- und konsularische Aufgaben	0	471	0	471
Total	3'646	8'172	2'042	13'860

Quelle: Auswertungen EFK

Eine vertiefte Analyse der erfassten Zeit hat zudem ergeben, dass etwa 1/3 der aufgeschriebenen Stunden direkt auf die Projekte und die restlichen 2/3 unter Länder- oder Regionalprogramme allgemein gebucht worden sind. Details dazu können aus **Anhang 3** (Tabelle 1) entnommen werden.

4.3 Über 80 Prozent der Mittel fließen in die Projekte

Die Auswertung der Geldflüsse in die drei Länder im Umfang von rund 30 Millionen Franken unter Einbezug der Angaben der Zeiterfassung zeigt, dass 84 % der Gelder in die Projekte fließen. Die restlichen 16% sind Verwaltungsaufwand von DEZA/SECO und den Durchführungsorganisationen und teilen sich wie folgt auf: 10 % Projektbegleitung, 2 % Programmsteuerung, Koordination, Politikdialog sowie 4 % Administration.

Tabelle 7: Ausgaben der drei ausgewählten Länder unterteilt nach Kategorien von Aufwand

	Kirgisistan		Mazedonien		Serbien		Total	
Administrativer Aufwand	491'000	4%	212'000	2%	450'000	5%	1'153'000	4%
Projektbegleitaufwand	1'149'000	10%	681'000	7%	1'272'000	14%	3'102'000	10%
Direkter Projektaufwand	10'024'000	84%	8'233'000	89%	7'188'000	79%	25'445'000	84%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	220'000	2%	166'000	2%	219'000	2%	605'000	2%
Total	11'884'000	100%	9'292'000	100%	9'129'000	100%	30'305'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Die Auswertung nach DEZA-Projekten (22,5 Millionen Franken) und SECO-Projekten (7,9 Millionen Franken) zeigen geringfügige Unterschiede bei den Anteilen nach Aufwandskategorien auf (siehe auch **Anhang 3**, Tabellen 3 und 4).

Die Zahlen veranschaulichen, dass es sich beim grössten Teil des Verwaltungsaufwandes um Projektbegleitaufwand handelt, der zur Sicherstellung der Qualität und der guten Mittelverwendung sowie letztlich zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Ostzusammenarbeit beiträgt.

Im Rahmen einer schriftlichen Umfrage konnten für 36 Projekte (22 DEZA und 14 SECO) mit einem Ausgabenvolumen im Jahr 2008 von insgesamt rund 19 Millionen Franken Angaben der

Durchführungsstellen über die Verwendung der erhaltenen Mittel erhoben werden. Die Auswertung dieser Daten zeigt im Vergleich zur Gesamterhebung für die drei Länder nur geringfügige Unterschiede bei den Anteilen der Kostenkategorien auf.

Tabelle 8: Geprüfte Projekte (36) - Ausgaben in den drei Ländern nach Aufwandkategorien

	DEZA		Kobüs		SECO		Durchführungs-		Total	
	Zentrale				Zentrale		stellen			
Administrativer Aufwand	7'000	5%	18'000	6%	1'000	1%	968'000	5%	994'000	5%
Projektbegleitaufwand	115'000	76%	129'000	45%	68'000	66%	1'853'000	10%	2'165'000	12%
Direkter Projektaufwand	2'000	1%	13'000	5%	0	0	15'544'000	85%	15'559'000	82%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	28'000	18%	125'000	44%	33'000	33%	0	0	186'000	1%
Total	152'000	100%	285'000	100%	102'000	100%	18'365'000	100%	18'904'000	100%

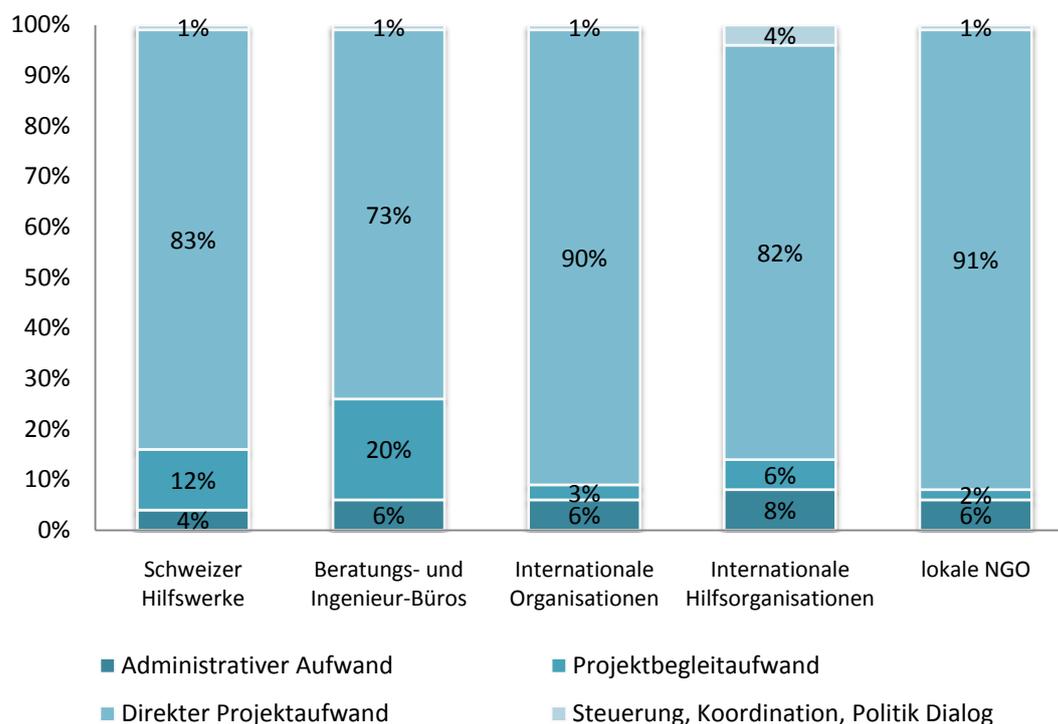
Quelle: Auswertungen EFK

Die getrennte Auswertung von DEZA- und SECO-Projekten lässt trotz unterschiedlichem Projektansatz keine wesentlichen Unterschiede erkennen (siehe **Anhang 3**, Tabellen 5 und 6).

4.4 Die Grössenordnung der Anteile der Aufwandkategorien variiert

Die Auswertung der Ausgaben von 36 Projekten nach Anteilen der Kategorien von Aufwand und nach Typen von Durchführungsstellen zeigt insbesondere beim Anteil des Projektbegleitaufwandes Unterschiede auf (Details dazu siehe **Anhang 3**, Tabellen 6 - 11). Angesichts der kleinen Stichprobe sind hingegen gesicherte Aussagen über die Abweichungen nicht möglich. Auffallend ist beispielsweise, dass der Anteil des Projektbegleitaufwandes bei den 12 Projekten, die von Schweizer Beratungs- und Ingenieurbüros durchgeführt werden, mit 20 % höher ausgefallen ist (siehe Abbildung 4 auf Seite 22). Zu beachten ist dabei, dass es sich hier um komplexe Vorhaben handelt, die einen entsprechend hohen Begleitaufwand erfordern.

Abbildung 4: Anteile der Kategorien von Aufwand nach Typen von Durchführungsstellen



Quelle: Auswertungen EFK

5 Schlussfolgerungen

5.1 Antworten auf die drei Fragen

1. Wohin fließt das Geld?

In den allermeisten Fällen fließt das Geld für die Ostzusammenarbeit zuerst auf Bankkonten der Durchführungsorganisationen (Erstzahlungsempfänger) und von dort an die mit der Durchführung der Projekte betrauten Stellen. Die DEZA und das SECO weisen für 2008 Ausgaben für die Ostzusammenarbeit von insgesamt 159 Million Franken aus.

In den Geldflüssen in die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien im Umfang von insgesamt 30 Millionen Franken sind neben den Angaben der Durchführungsstellen über die Weiterverwendung der von DEZA und SECO erhaltenen Gelder auch die Lohn- und Arbeitsplatzkosten von den Mitarbeitenden an den Zentralen von DEZA und SECO sowie vom Schweizer Personal bei den Kooperationsbüros berücksichtigt worden. Dabei ist zu beachten, dass das Lokalpersonal, welches die Zeit nicht erfasste, eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Projekte einnimmt. Die Auswertung dieser Stichprobe hat ergeben, dass 31 % der Gelder in die Schweiz und 69 % in andere Länder fließen, wobei auch die in der Schweiz ausgegebenen 31 % für Dienstleistungen oder Investitionen ausgegeben werden, die den Projekten zu Gute kommen. Der Geldfluss in die Schweiz wäre leicht höher und der Anteil der Gelder, der in die Projekte fließt wäre tiefer ausgefallen, wenn die gesamten Overhead-Kosten der Zentralen von DEZA und SECO (Direktion, IT-Unterstützung, Kommunikation, etc.) eingerechnet worden wären. Genaue Zahlen dazu wurden jedoch nicht erhoben.

2. Wie hoch sind die Kosten der Ostzusammenarbeit insgesamt; wie hoch sind sie in drei ausgewählten Ländern und wie setzen sie sich in diesen Ländern pro Projekt und nach Aufwandkategorien zusammen?

Die Auswertung der Auszahlungen für Projekte in den Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien von insgesamt 30 Millionen Franken¹³ hat ergeben, dass 84 % der Gelder in die Projekte fließen, 10 % für Projektbegleitung, 2 % für die Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog und nur 4 % für administrativen Aufwand aufgewendet werden. Der Anteil des Verwaltungsaufwands macht bei diesen drei Ländern 16 % aus. Die Auswertungen pro Land haben Werte von 11 % bis 21 % ergeben.

3. Wie setzen sich die Kosten bezogen auf die Stichprobe in den Ländern Mazedonien, Serbien und Kirgisistan im Detail nach Land, Projekttyp, Projektstatus, etc. zusammen?

Obwohl die DEZA und das SECO nicht unbedingt gleiche Projekte durchführen, lassen spezifisch auf DEZA- und SECO-Projekte bezogene Auswertungen keine wesentlichen Unterschiede erkennen. Die Auswertungen nach Länder und Aufwandkategorien haben insbesondere beim Projektbegleitaufwand und beim direkten Projektaufwand grössere Abweichungen pro Land ergeben. Auch die Auswertung der Ausgaben von 36 Projekten nach Kategorien von Durchführungsorganisationen weist vereinzelt grössere Abweichungen bei den Anteilen der Aufwandkategorien auf. Signifikante Abweichungen können hingegen wegen der zu geringen Anzahl Fälle pro Kategorie nicht interpretiert werden. Die Stichprobe ist eindeutig zu klein, um gesicherte Aussagen machen zu können. Jedes Projekt ist ein Einzelfall und muss daher einzeln betrachtet werden. Die Anteile der verschiedenen Kategorien von Aufwand sind abhängig vom Projektstatus, vom Sektor, von der Ausrichtung, von der Durchführungsorganisation und von der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren (DEZA-/SECO-Zentralen, Kooperationsbüros, schweizerische und lokale Durchführungsstellen, Regierungsstellen vor Ort usw.). Standardisierte Aussagen zu machen, ist daher nicht möglich.

5.2 Fazit der Analyse

Steuerzahler haben einen Anspruch, über die Verwendung der Mittel für die Ostzusammenarbeit informiert zu werden. Besonders interessiert dabei, wohin die Gelder fließen und wie viel für die Administration ausgegeben wird.

Die Auswertung der Geldflüsse nach Einbezug der Angaben der Durchführungsstellen über die im Jahr 2008 für die Länder Kirgisistan, Mazedonien und Serbien verwendeten Gelder im Umfang von insgesamt rund 30 Millionen Franken hat ergeben, dass 31 % der Gelder in die Schweiz und 69 % in andere Länder fließt.

Die Auswertungen nach Aufwandkategorien haben einen Anteil des direkten Projektaufwands von 84 % ergeben. Die restlichen 16 % sind Verwaltungsaufwand und teilen sich wie folgt auf:

¹³ In diesem Betrag ist die von den an den Zentralen von DEZA und SECO für die Projekte in diesen drei Ländern zuständigen Mitarbeitenden sowie des Schweizer Personals bei den Kooperationsbüros erfasste Zeit zu einem Stundenansatz von 113.40 Franken eingerechnet worden.

10 % Projektbegleitung, 2 % Programmsteuerung, Koordination, Politikdialog und 4 % Administration.

Bei der Berechnung dieser Zahlen sind an den Zentralen von DEZA / SECO lediglich die Lohn- und Arbeitsplatzkosten der Programmverantwortlichen berücksichtigt worden. Kosten für die Allgemeinen Dienste wie beispielsweise Direktion, Presse- und Informationsdienst, Personaldienst, IT-Unterstützung sind hingegen nicht eingerechnet worden. Der Geldfluss in die Schweiz wäre leicht höher und der Anteil der Gelder, die in die Projekte fliesst, wäre tiefer ausgefallen, wenn diese Kosten mit berücksichtigt worden wären. Genaue Zahlen dazu wurden jedoch nicht erhoben.

Die Zahlen zeigen auf, dass es sich beim grössten Teil des Verwaltungsaufwands um Projektbegleitaufwand handelt, der zur Sicherstellung der Qualität und letztlich zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Ostzusammenarbeit beiträgt.

Die fünf ausgewählten Fallbeispiele zeigen, wie vielfältig und komplex die Ostzusammenarbeit als Ganzes ist und wie speziell die einzelnen Projekte sind. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Risiken. Projekte zu gruppieren und einheitliche Vorgehensweisen bei der Betreuung und Begleitung zu definieren ist in Anbetracht der thematischen und geographischen Vielfalt und der breit gefächerten finanziellen Volumen der Projekte schwer zu realisieren. Dies erklärt auch die sehr unterschiedlichen Ansätze bei der Betreuung der Projekte und die von Fall zu Fall sich ändernden Zuständigkeiten bei der Umsetzung der Projekte.

Die Durchführung der Analyse war sehr aufwändig. Einschränkungen bei der Datenerhebung mussten in Kauf genommen werden, damit die Analyse überhaupt durchführbar war. So wurde auf eine Vollerhebung der Daten verzichtet. Die Erhebung der Daten für lediglich drei Länder wirkte sich dahingehend aus, dass für vertiefte Analysen nach Kategorien von Projekten, die Datenlage zu wenig gesichert war, um verlässliche Aussagen machen zu können. Die Möglichkeiten, die Zahlen zu extrapolieren, waren daher beschränkt. Um überhaupt eine Basis für die Umlegung der Personalkosten an den Zentralen von DEZA und SECO sowie des Schweizer Personals bei den Kooperationsbüros auf die Projekte möglich zu machen, musste zuerst ein Zeiterfassungssystem eingeführt werden.

Die Stiftung ZEWO führt in einer 2006 verfassten Studie¹⁴ aus, „dass der administrative Aufwand auch „zu tief“ sein kann. Die kostenorientierte Frage nach dem administrativen Aufwand verdrängt oft die ungleich wichtigere Frage nach den Wirkungen, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden. Aus der Hervorhebung dieser Aspekte darf nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Wirtschaftlichkeit einer Organisation nicht gemessen und beurteilt werden sollte. Kenntnisse darüber, welche Tätigkeiten einer Organisation welche Kosten verursachen, sind insbesondere für die Organisation selbst unabdingbare Führungs- und Steuerungsinformationen.“

Die EFK ist von der Hypothese ausgegangen, dass die geographisch und thematisch breit gefächerte Ausrichtung der Ostzusammenarbeit zu eher höherem Verwaltungsaufwand führt. Die Analyse hat jedoch keine Hinweise auf einen übermässig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes bei der Ostzusammenarbeit ergeben.

Die DEZA und das SECO haben zum Bericht Stellung genommen. Die Stellungnahme findet sich in Anhang 8.

¹⁴ ZEWO, Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Juli 2005



ANHANG 1: FRAGEBOGEN AN DIE DURCHFÜHRUNGSSTELLEN

Fragebogen
Umfrage bei Durchführungsorganisationen der Ostzusammenarbeit

Projektbezeichnung:

Durchführungsorganisation:

Angaben zum Geldfluss 2008	Beträge in CHF			
		Saldo	Gutschrift	Verwendungen
Saldo nicht abgerechnete Vorschüsse DEZA/SECO am 1. Januar 2008 (a)	1		
Im 2008 von DEZA/SECO erhaltene Zahlungen (b)	2		
Entschädigung für Durchführungskosten und Dienstleistungen (c)	3		
Überweisung an Empfänger in der Schweiz (Projektkosten) (d)	4		
Überweisung an Empfänger in einem Drittland (Projektkosten) (e)	5		
Überweisung an Empfänger im Empfängerland der Ostzusammenarbeit (Projektkosten) (f)	6		
Saldo nicht abgerechnete Vorschüsse DEZA/SECO am 31. Dezember 2008 $-(g = a + b - [c + d + e + f])$ (g)	7		
	8		

Angaben zu den Aufwandskategorien 2008				
	Direkter Projektaufwand	Projektbegleit- aufwand	Administrativer Aufwand	Total
Schweiz	11 11	12 12	13 13	14 14
Drittland	15 15	16 16	17 17	18 18
Empfängerland der Ostzusammenarbeit	19 19	20 20	21 21	22 22
Total	23 23	24 24	25 25	26 26

Anhang 2: Definition der Aufwandkategorien

Nachfolgend die Definition der Begriffe «administrativer Aufwand», «Projekt- resp. Dienstleistungsbegleitaufwand», «direkter Projekt- resp. Dienstleistungsaufwand» und «Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog»:

Als «**administrativer Aufwand**» werden die Aufwendungen für jene Tätigkeiten bezeichnet, die lediglich indirekt einen Beitrag an die Erreichung der statutarischen Zielsetzungen der Organisation (im Fall von DEZA/SECO: gesetzlichen anstatt statutarischen und ausdrücklich auf die Durchführung der einzelnen Projekte bezogen) leisten. Sie werden damit von der Partnerorganisation resp. der Zielgruppe oder dem Zielgebiet der Organisation nicht unmittelbar erfahren oder in Anspruch genommen. Diese Kosten fallen in Bereichen an, welche die Erreichung der eigentlichen Ziele resp. die Umsetzung der eigentlichen Tätigkeiten unterstützen und ermöglichen. Sie stellen die Grundfunktionen der betrieblichen Organisation sicher. Wird eine Tätigkeit resp. ein Projekt oder eine Dienstleistung eingestellt, so bleiben diese Kosten zumindest mittelfristig weiterhin bestehen.

Ein Aufwand ist administrativer Aufwand, wenn die beiden folgenden Fragen positiv beantwortet werden:

- Kommt die Zielgruppe resp. die Partnerorganisation „nur“ indirekt in den Genuss dieser Tätigkeit und der damit verbundenen Aufwendungen?
- Falls das Projekt oder die Dienstleistung wegfällt, bleibt diese Tätigkeit für die Organisation nach wie vor notwendig?

Als «**Projekt- resp. Dienstleistungsbegleitaufwand**» werden die Aufwendungen für jene Tätigkeiten bezeichnet, die bei der Findung, Vorbereitung, Planung und Auswahl von Projekten und Dienstleistungen sowie bei deren Begleitung und Kontrolle anfallen. Analog zum administrativen Aufwand unterstützen und ermöglichen die damit verbundenen Kosten die Erreichung der eigentlichen Ziele resp. die Umsetzung der eigentlichen Tätigkeiten der Organisation. Sie beziehen sich jedoch insofern direkt und exklusiv auf ein Projekt oder eine Dienstleistung, als sie bei der Einstellung des entsprechenden Projektes resp. der entsprechenden Dienstleistung ebenfalls wegfallen würden.

Ein Aufwand ist Projekt- resp. Dienstleistungsbegleitaufwand, wenn die beiden folgenden Fragen positiv beantwortet werden:

- Betrifft die Tätigkeit die Bereiche Findung, Vorbereitung, Planung, Auswahl, Begleitung resp. Kontrolle des Projektes resp. der Dienstleistung?
- Fällt die Tätigkeit weg, wenn das Projekt resp. die Dienstleistung wegfällt?

Als «**direkter Projekt- resp. Dienstleistungsaufwand**» werden die Aufwendungen für jene Tätigkeiten bezeichnet, die einen direkten Beitrag an die Erreichung der statutarischen Zielsetzungen der Organisation (im Fall von DEZA/SECO: gesetzlichen anstatt statutarischen und ausdrücklich auf die Durchführung der einzelnen Projekte bezogen) leisten. Sie werden damit von der Partnerorganisation resp. von der Zielgruppe oder dem Zielgebiet der Organisation direkt und unmittelbar erfahren oder in Anspruch genommen. Sie können direkt und eindeutig einem Projekt resp. einer Dienstleistung zugeordnet werden. Wird eine Tätigkeit resp. ein Projekt oder eine Dienstleistung eingestellt, so fallen diese Kosten sofort weg.

Ein Aufwand ist direkter Projekt- resp. Dienstleistungsaufwand, wenn die beiden folgenden Fragen positiv beantwortet werden:

- Leistet die Tätigkeit einen direkten Beitrag an die Zielerreichung, etwa durch direkten Kontakt zu resp. durch Zusammenarbeit und/oder Unterstützung mit der anvisierten Zielgruppe resp. der anvisierten Partnerorganisation?
- Fällt die Tätigkeit weg, wenn das Projekt resp. die Dienstleistung wegfällt?

Als „**Aufwand für Programmsteuerung, Koordination und Politikdialog**“ werden die Aufwendungen für jene Tätigkeiten bezeichnet, die einen Beitrag an die Erreichung der gesetzlichen Zielsetzungen der DEZA und des SECO leisten, jedoch die Durchführung von Einzelprojekten nicht betreffen resp. für diese nicht unabdingbar, aber für die Gesamtwirkung der Ostzusammenarbeit wichtig sind. Darunter fallen auch Aufwendungen für Tätigkeiten bei der Wahrnehmung des entwicklungspolitischen Auftrags, bei der Information des Parlaments und der Öffentlichkeit, etc. sowie Secondments.

Ein Aufwand ist Aufwand für die Programmsteuerung, die Koordination und den Politikdialog, wenn die beiden folgenden Fragen positiv beantwortet werden:

- Betrifft die Tätigkeit die Programmsteuerung, die Koordination oder den Politikdialog?
- Fällt die Tätigkeit weg, wenn die gesetzlichen Zielsetzungen der DEZA und des SECO wegfallen?

PS: Unter diese Aufwandkategorie fallen laut Studie ¹⁵Baitsch folgende Tätigkeiten: Strategische Ausrichtung und Steuerung von Programmen, nationaler Dialog, internationaler Dialog, entwicklungspolitische Koordination ¹⁶.

¹⁵ Bericht über das Projekt Berufsbilder OZA, Christof Baitsch, Zürich

¹⁶ Landes/Regional-Programme, Jahresprogramme, Monitoring and Controlling von PPP, Japros oder Politiken, Reviews and Evaluations, Rahmenabkommen für Ostzusammenarbeit, Konferenz veranstalten, Auftritte an Konferenzen (Beitrag leisten z.B. BR, FWA), an internationalen Netzwerken / Initiativen partizipieren, internationale Mitgliedschaften pflegen (z.B. UN, BW); insb. Stimmrechtsgruppe, Follow-up von UN-Konferenzen sicherstellen, Politikdialog mit bilateralen Gebern sicherstellen. Parlament und CH-Bevölkerung über Arbeit AZO informieren (Fokus), Erfahrungsaustausch auf thematischer Ebene sicherstellen. Teilnahme Réseaux thématiques (z.B. Aguasan). Vertretung in nationalen Gremien (ERG: Stiftungsräten). Botschaften an BR und Parlament verfassen, Parlamentarische Anfragen beantworten, Stellungnahmen der Verwaltung verfassen, interdepartementale Zusammenarbeit sicherstellen (IKEZ/ILR/etc.) Absprachen über Arbeitsfelder der AZO im Rahmen BV sicherstellen.

Anhang 3: Detaillierte Tabellen

Tabelle 1: Auswertung der direkt auf den Projekten gebuchten Stunden

	DEZA Zentrale	Kobüs	SECO Zentrale	Total
Administrativer Aufwand	7	10	25	42
Projektbegleitaufwand	1'379	1'618	1'261	4'258
Direkter Projektaufwand	15	277	18	310
Aufwand Steuerung/ Koord./Politik Dialog	34	186	29	249
Total	1'435	2'091	1'333	4'859

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 2: Ausgaben drei Länder nach Aufwandkategorien und Kostenstellen - 117 Projekte (CHF)

	DEZA Zentrale		Kobüs		SECO Zentrale		Durchführungsstellen		Total	
Administrativer Aufwand	26'000	6%	71'000	8%	4'000	2%	1'052'000	4%	1'153'000	4%
Projektbegleitaufwand	266'000	64%	325'000	38%	151'000	66%	2'360'000	8%	3'102'000	10%
Direkter Projektaufwand	7'000	2%	40'000	5%	2'000	1%	25'396'000	88%	25'445'000	84%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	115'000	28%	418'000	49%	72'000	31%	0	0	605'000	2%
Total	414'000	100%	854'000	100%	229'000	100%	28'808'000	100%	30'305'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 3: Aufwandkategorien und Kostenstellen - 117 Projekte (DEZA-Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		Durchführungsstellen		Insgesamt	
Administrativer Aufwand	26'000	6%	70'000	9%	612'000	3%	708'000	3%
Projektbegleitaufwand	266'000	64%	260'000	35%	1'633'000	8%	2'159'000	10%
Direkter Projektaufwand	7'000	2%	32'000	4%	19'118'000	89%	19'157'000	85%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	115'000	28%	388'000	52%	0	0	503'000	2%
Total	414'000	100%	750'000	100%	21'363'000	100%	22'527'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 4: Aufwandkategorien und Kostenstellen - 117 Projekte (SECO-Projekte) CHF

	SECO Zentrale		Kobüs		Durchführungsstellen		Insgesamt	
Administrativer Aufwand	4'000	2%	1'000	1%	440'000	6%	445'000	6%
Projektbegleitaufwand	151'000	66%	65'000	62%	728'000	10%	944'000	12%
Direkter Projektaufwand	2'000	1%	8'000	8%	6'277'000	84%	6'287'000	81%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	72'000	31%	30'000	29%	0	0	102'000	1%
Total	229'000	100%	104'000	100%	7'445'000	100%	7'778'0000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 5: Geprüfte Projekte (36): Aufwandskategorien und Kostenstellen (DEZA-Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		Durchführungsstellen		Total	
Administrativer Aufwand	7'000	5%	18'000	8%	527'000	4%	552'000	4%
Projektbegleitaufwand	115'000	76%	89'000	39%	1'199'000	10%	1'403'000	11%
Direkter Projektaufwand	2'000	1%	9'000	4%	10'491'000	86%	10'502'000	84%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	28'000	18%	112'000	49%	0	0	140'000	1%
Total	152'000	100%	228'000	100%	12'217'000	100%	12'597'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 6: Geprüfte Projekte (36): Aufwandskategorien und Kostenstellen (SECO-Projekte) CHF

	SECO Zentrale		Kobüs		Durchführungsstellen		Total	
Administrativer Aufwand	1'000	1%	0	0	441'000	7%	442'000	7%
Projektbegleitaufwand	68'000	66%	41'000	71%	654'000	11%	763'000	12%
Direkter Projektaufwand	0	0	4'000	7%	5'053'000	82%	5'057'000	80%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	33'000	33%	12'000	22%	0	0	45'000	1%
Total	102'000	100%	57'000	100%	6'148'000	100%	6'307'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 7: Geprüfte Projekte (36): Kategorien von Durchführungsstellen; Schweizer-Hilfswerke (11 Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		SECO Zentrale		Durchführungsstellen		Total	
Administrativer Aufwand	3'000	4%	9'000	8%	0	0	192'000	3%	204'000	4%
Projektbegleitaufwand	49'000	76%	46'000	42%	2'000	29%	574'000	11%	671'000	12%
Direkter Projektaufwand	0	1%	3'000	3%	0	0	4'638'000	86%	4'641'000	83%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	12'000	19%	52'000	47%	5'000	71%	0	0	69'000	1%
Total	64'000	100%	110'000	100%	7'000	100%	5'404'000	100%	5'585'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 8: Geprüfte Projekte (36): Kategorien von Durchführungsstellen; Beratungs- und Ingenieurbüros (12 Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		SECO Zentrale		Durchführungsstellen		Total	
Administrativer Aufwand	2'000	5%	4'000	5%	0	0	382'000	6%	388'000	6%
Projektbegleitaufwand	43'000	81%	51'000	59%	52'000	74%	1'172'000	18%	1'318'000	20%
Direkter Projektaufwand	1'000	1%	2'000	2%	0	0	4'791'000	76%	4'794'000	73%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	7'000	13%	29'000	34%	18'000	26%	0	0	54'000	1%
Total	53'000	100%	86'000	100%	70'000	100%	6'345'000	100%	6'554'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 9: Geprüfte Projekte (36): Kategorien von Durchführungsstellen; Internationale Organisationen (9 Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		SECO Zentrale		Durchführungsstellen		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Administrativer Aufwand	1'000	4%	4'000	7%	0	0	340'000	6%	345'000	6%
Projektbegleitaufwand	16'000	73%	20'000	33%	6'000	40%	108'000	2%	150'000	3%
Direkter Projektaufwand	0	0	8'000	13%	0	0	5'402'000	92%	5'410'000	90%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	5'000	23%	29'000	47%	9'000	60%	0	0	43'000	1%
Total	22'000	100%	61'000	100%	15'000	100%	5'850'000	100%	5'948'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 10: Geprüfte Projekte (36): Kategorien von Durchführungsstellen; Internationale Hilfsorganisationen (3 Projekte) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		SECO Zentrale		Durchführungsstellen		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Administrativer Aufwand	1'000	13%	1'000	5%	0	0	23'000	8%	25'000	8%
Projektbegleitaufwand	4'000	50%	8'000	45%	8'000	80%	0	0	20'000	6%
Direkter Projektaufwand	0	0	0	0	0	0	264'000	92%	264'000	82%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	3'000	37%	9'000	50%	2'000	20%	0	0	13'000	4%
Total	8'000	100%	18'000	100%	10'000	100%	287'000	100%	322'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Tabelle 11: Geprüfte Projekte (36): Kategorien von Durchführungsstellen; Lokale NGO (1 Projekt) CHF

	DEZA Zentrale		Kobüs		Durchführungsstellen		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Administrativer Aufwand	0	0	1'000	10%	31'000	6%	32'000	6%
Projektbegleitaufwand	3'000	75%	5'000	50%	0	0	8'000	2%
Direkter Projektaufwand	0	0	0	0	448'000	94%	448'000	91%
Steuerung, Koordination, Politik Dialog	1'000	25%	4'000	40%	0	0	5'000	1%
Total	4'000	100%	10'000	100%	479'000	100%	493'000	100%

Quelle: Auswertungen EFK

Anhang 4: Bibliographie

DEZA/SECO, 12 Jahre Ostzusammenarbeit, August 2003

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA, Bericht zuhanden der GPK-S, 16. Juni 2006

Paul H. Dembinski & Alain M. Schoenenberger, Les effets économiques de l'aide publique au développement, Berne 2006

William Easterly, Tobias Pfütze, Where does the Money go? Juni 2008

Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO), Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Juli 2005

ZEWO, Methodik für die Berechnung des administrativen Aufwands, 3. April 2008

http://www.zewo.ch/pdf/methodik_d.pdf

Anhang 5: Interviewte Personen / Gesprächspartner

Bernasconi	Jean-Luc	SECO	Leiter Koordination Operationelles
Bruchez Brugger	Georgette	DEZA	Programmbeauftragte
Bühler	Reto	Ernst Basler + Partner AG	Projektmanager
Chassot Gétaz	Brigitte	SECO	Leiterin Evaluation / Controlling
Darbellay	Romain	DEZA	Programmbeauftragter
Eisele	Hubert	DEZA	Stv. Bereichsleiter
Engin	Sirin	DEZA	Programmassistent
Giger	Rolf	SECO	Administrator
Grossenbacher	Kaspar	HELVETAS	Programme Manager
Hauert Wermuth	Esther	SECO	Leiterin Evaluation / Controlling
Jäggin	Barbara	SECO	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Keller	Odile	SECO	Leiterin Evaluation / Controlling
Kohli	Richard	DEZA	Programmbeauftragter
Ramseier	Ueli	SECO	Programmverantwortlicher
Schläfli	Kuno	DEZA	Berater
Schläpfer	Daniel	Ernst Basler + Partner AG	Leiter Geschäftsbereich Umwelt
Sommer	Alfred	DEZA	Finanzbeauftragter OZA
Studer	Bruno	HELVETAS	Finanzchef
Wyrsh	Nicole	EDA	Botschafterin

Anhang 6: Abkürzungen

AER	Agence européenne de reconstruction
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Commission Européenne
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DDC	Direction du développement et de la coopération
EBP	Ernst Basler + Partner AG
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IUED	Institut universitaire d'études du développement
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KMU	Kleinere und Mittlere Unternehmen
Kobü	Kooperationsbüro
MOEPP	Ministère de l'environnement
NGO	Non-Governmental Organization
NPO	National Program Officer
OFA	Organic Farmers Association
OFTCC	Organic and Fairtrade Competence Center
OZA	Ostzusammenarbeit
PNUD	United Nations for Development programme
PPP	Programme par pays
PSC	Project Steering Committee
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAS	Rural Advisory Service
RDA	Agence régionale du développement
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WTO	World Trade Organization
ZEWO	Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen

Anhang 7: 5 Fallstudien

Table des matières

1	Introduction aux études de cas
2	Choix des études de cas
3	Contenu des études de cas
4	Biocotton: Organic cotton production and trade promotion project
4.1	Description générale du projet
4.2	Partenaires impliqués
4.3	Analyse des tâches administratives
4.4	Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse
4.5	Dépenses effectives du projet pour 2008
5	Berovo Urban Water Supply and Sanitation Project
5.1	Description générale du projet
5.2	Partenaires impliqués
5.3	Analyse des tâches administratives
5.4	Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse
5.5	Dépenses effectives du projet pour 2008
6	Municipal Development in South West Serbia (PRO)
6.1	Description générale du projet
6.2	Partenaires impliqués
6.3	Analyse des tâches administratives
6.4	Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse
6.5	Dépenses effectives du projet pour 2008
7	Joint Programme for Roma and Marginalised Children Integration
7.1	Description générale du projet
7.2	Partenaires impliqués
7.3	Analyse des tâches administratives
7.4	Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse
7.5	Dépenses effectives pour 2008
8	OXO Environmental Education « We don't have a spare planet »
8.1	Description générale du projet
8.2	Partenaires impliqués
8.3	Analyse des tâches administratives
8.4	Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse
8.5	Dépenses effectives du projet pour 2008

1. Introduction aux études de cas

Il s'agit d'une description de cinq projets d'aide aux pays de l'est développés en Serbie, en Macédoine et au Kirghizistan. Parmi ces cinq projets dont les activités ont commencé avant 2008 (sauf pour un projet de la DDC qui a été lancé en 2009), deux projets sont gérés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et les trois autres par la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Les informations contenues ci-après ont été récoltées dans le courant de l'été 2009, auprès des personnes responsables (actuellement) des projets de la DDC et du SECO ou directement chez leurs mandataires.

Concernant les données chiffrées, le CDF n'en garantit pas l'exactitude puisqu'il s'agit d'estimations faites sur la base d'entretiens et de documents informatifs transmis par les personnes interrogées. Une consultation auprès d'elles a été organisée au premier semestre 2010 afin d'assurer la cohérence des éléments chiffrés exposés dans les études de cas. L'objectif principal de ces études de cas est de montrer la variété des projets d'aide aux pays de l'est, que cela soit au niveau de leur gestion, de l'organisation de projet, des intervenants ou des processus. Il ne s'agit en revanche pas d'émettre un jugement quant au succès de leur mise en œuvre, de l'atteinte des objectifs fixés en amont ou des éventuelles lacunes dont ils pourraient souffrir.

Enfin, le CDF a également examiné le temps de travail passé sur les projets. Il ne s'agit que d'un aperçu ponctuel dans le cycle des projets puisque les données récoltées concernent uniquement le personnel suisse et reflètent le temps de travail effectué pour une année seulement (2008).

2. Choix des études de cas

Différents critères de sélection ont été définis pour permettre le choix le plus varié possible des cinq études retenues. La base totale est n = 73 projets (mois de juillet 2009).

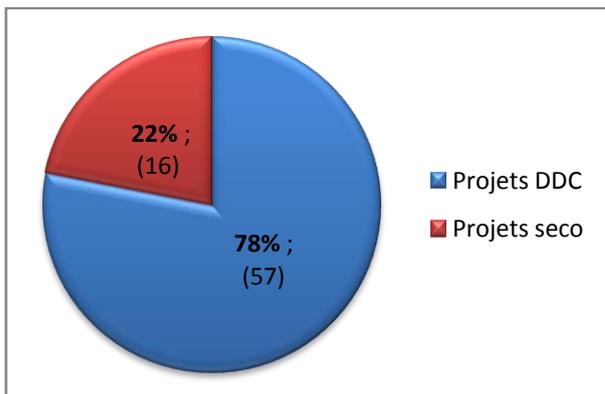
Ces critères sont les suivants :

- **Différents organes d'exécution** : 1. Organisation non-gouvernementale (ONG) locale, 2. ONG suisse, 3. Organisation internationale, 4. Ministère public ou institution publique locale, 5. Entreprise suisse ;
- **Différents services responsables** : deux projets gérés par le SECO et trois projets par la DDC ;
- **Au moins un projet par pays** : Kirghizistan, Macédoine et Serbie ;
- **Budget varié** selon le type de projet ;
- **Large palette des domaines concernés** : (infrastructure, production agricole, programme d'éducation à l'environnement, programme d'intégration et gouvernance.

Les projets choisis pour l'analyse sont tous très différents les uns des autres. Il est donc nécessaire de préciser que les résultats contrastés de ces études de cas ne peuvent pas être généralisés. Il ne s'agit pas non plus de cas typiques, ni de cas critiques. En revanche, ces études de cas permettent de saisir la complexité des projets d'aide aux pays de l'est.

Les critères retenus par le CDF pour effectuer le choix des études de cas sont repris dans les graphiques ci-après.

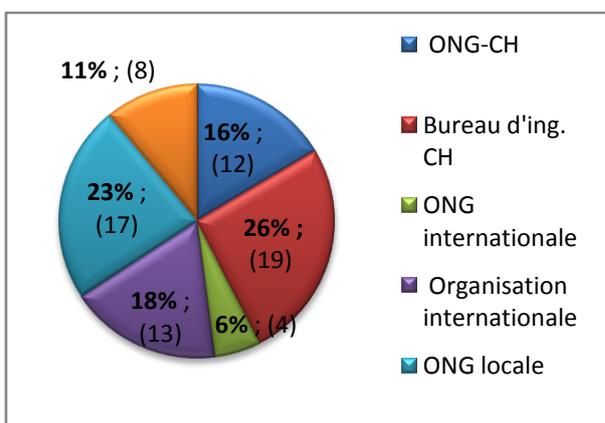
Graphique 1 : Répartition des projets gérés par la DDC et le SECO



Source : CDF (2009).

Le graphique ci-dessus montre que 57 projets retenus (78%) dans l'analyse du CDF concernent la DDC et le 22% restant (16 projets) concernent le SECO.

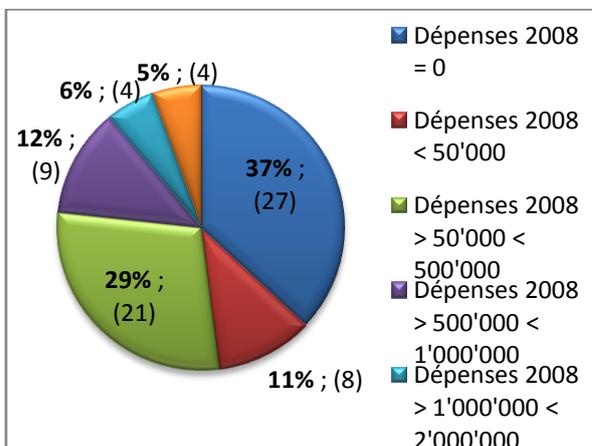
Graphique 2 : Répartition des projets par type d'organe d'exécution



Source : CDF (2009).

On peut constater une grande variabilité dans le type d'organes en charge de l'exécution des projets. Parmi la septantaine de projets retenus, six organes d'exécution différents ont été recensés. Parmi eux, 42% sont des organes suisses (ONG-CH et bureau d'ingénieurs CH).

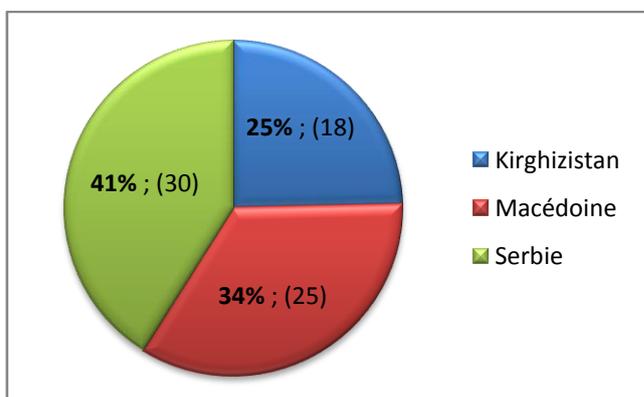
Graphique 3 : Répartition des projets DDC et SECO selon les dépenses de 2008 (CHF)



Source : CDF (2009).

Comme le montre le graphique ci-dessus, 37% des projets retenus, à savoir 27 projets n'ont comptabilisé aucune dépense pour l'année 2008, alors que 5% (4 projets) attestent de dépenses de plus de 2 millions. Tout projet suit un « cycle de projet » propre et les dépenses y afférentes peuvent considérablement varier d'une année à l'autre.

Graphique 4 : Répartition des projets par pays



Source : CDF (2009).

On constate ici la répartition des projets selon les trois pays, la Serbie (41% des projets), la Macédoine (34% des projets) et le Kirghizistan (25% des projets).

Sur la base de cette typologie, les cinq projets suivants ont été choisis :

Tableau 1 : les cinq projets retenus

Service	Projet / Programme	Mandataires / agences d'exécution / partenaires	Pays
SECO	Organic cotton production and trade promotion (Biocotton)	ONG CH et association locale	Kirghizistan
SECO	Berovo Urban Water Supply and Sanitation (Berovo)	Entreprise CH et service public local	Macédoine
DDC	Municipal development in South West Serbia (PRO)	Org. internationale et municipalités locales	Serbie
DDC	Joint Programme for Roma and Marginalised Children Integration	Org. internationale et ONG's	Serbie
DDC	Children and Environment – Our future (OXO)	ONG locale et Ministère	Macédoine

Source : CDF (2009).

3. Contenu des études de cas

Les études de cas présentées ci-après présentent les éléments suivants :

- Une description générale du projet (budget, durée, buts poursuivis, partenaires impliqués, etc.) ;
- Une analyse des différentes tâches administratives qu'impliquent la gestion et le suivi des projets ;
- Une estimation des heures de travail effectives que les intervenants suisses (DDC et SECO à Berne ainsi que bureau de coordination lorsqu'un employé suisse y travaille) ont comptabilisées pour l'année 2008 ;
- Une estimation du coût des projets en 2008 pour la DDC / SECO et pour l'organe d'exécution mandaté pour la mise en œuvre du projet.

Le coût des projets est réparti selon quatre catégories de charges¹⁷ :

- Coûts administratifs ;
- Coûts directs du projet ;
- Coûts d'accompagnement du projet ;
- Coûts pour la direction du projet, la coordination et le dialogue politique.

4. BioCotton: Organic cotton production and trade promotion project in Kyrgyzstan

4.1 Description générale du projet

Le projet Biocotton	
Organe d'exécution de la Confédération	SECO
Pays concerné	Kirghizistan
Domaine	Mise en place d'un marché de coton de culture biologique, commerce et exportation.
Type d'aide	i) Transfert de connaissances, formation du personnel du Rural Advisory Services à Jalal Abad et des agriculteurs (phase I), ii) Renforcement de la formation du personnel et des capacités institutionnelles de la <i>Bio Service Foundation</i> et de l'association des fermiers biologiques (phase II) iii) Développement de la qualité dans la chaîne de valeur (value chain) du coton et facilitation de l'accès au marché international
Durée du projet	2003 – 2010, avec éventuelle prolongation
Buts poursuivis	Promotion du coton biologique en Asie centrale et de son commerce sur le marché domestique et international. Protection de l'environnement naturel et santé publique
Budget	Budget SECO pour la phase I (2003 à 2006) : CHF 2 millions, financement d'Helvetas non compris. Budget total pour la phase I : CHF 2,4 millions. Budget SECO pour la phase II (2007 à 2010) : CHF 1,85 millions. Budget total pour la phase II : CHF 2,3 millions.
Bénéficiaires du programme	Les producteurs de coton des régions sud du Kirghizistan, les différents acteurs qui interviennent dans la chaîne de production et de commercialisation et les consommateurs en Suisse et en Europe (bénéficiaires indirects)

¹⁷ Selon les définitions de la Fondation ZEWO, voir « Méthodologie pour le calcul de la charge administrative. La structure des coûts et des recettes des organisations d'utilité publique ».

4.2 Partenaires impliqués

Tableau 2 : les partenaires impliqués

Service administratif CH	Mandataire(s) CH	Partenaire(s) sur place	ONG, org. internationale(s), autres
SECO	ONG Helvetas	Rural Advisory Service (RAS) (Phase I)	Paul Reinhart SA (Swiss international trading company)
		Organic Farmers Association (OFA) (Phase II)	
		Unité de support (SU) / Bio Service Foundation (Phase II)	Elmertex (German textile company)

Source : CDF (2009).

Pour la mise en œuvre du programme Biocotton, le SECO a mandaté l'agence d'exécution Helvetas, présente au Kirghizistan depuis 1994. Ce projet est co-financé par le SECO, Helvetas ainsi que deux petites ONG's hollandaises, le SECO étant le bailleur de fonds le plus important. Helvetas finance principalement des aspects de production (conseils en matière d'agriculture) tandis que le SECO finance les aspects liés à la commercialisation du coton biologique. Helvetas réalise deux projets similaires au Mali (depuis 2002) et au Burkina Faso (depuis 2004), qui sont également co-financés par le SECO. Par ailleurs, Helvetas dispose depuis 2002 de la plateforme « Organic and Fairtrade Competence Center » (OFTCC) à Zurich qui est basée sur un mandat du SECO et financée par ce dernier. Cette plateforme vise à assurer la promotion et l'échange d'expérience autour de la culture biologique. Grâce à ces différentes actions pilotes, Helvetas bénéficie donc des connaissances et du réseau en matière de production et de commercialisation du coton biologique.

Pour le projet au Kirghizistan, Helvetas est responsable de l'ensemble de la mise en œuvre du projet et constitue aussi l'élément central de coordination pour la promotion du coton biologique sur les marchés suisse et européen.

Du côté kirghize, plusieurs organismes sont également responsables de la mise en œuvre du programme. Au niveau régional (oblast = unité administrative régionale), le principal partenaire est le Rural Advisory Service (RAS) basé à Jalal Abad. La formation continue du personnel du RAS fait partie des objectifs principaux de la première phase du projet.

Dans la deuxième phase du projet (dès 2007), le projet Biocotton s'est transformé en structure consultative dans le but de soutenir et renforcer la production et la commercialisation des produits aux niveaux organisationnel et institutionnel. Pour cela, deux institutions ont été créées : L'*Organic Farmers Association* (OFA) en charge de la promotion et de la sélection des producteurs biologiques et la *Bio Service Foundation* (= *Unité de support, SU*) créée dans la phase II du projet et progressivement en charge du management du projet et responsable des services de conseil. Ces tâches ont été initialement assurées par Helvetas qui est également intégré à la *Bio Service Foundation* mais qui se retirera une fois la fondation suffisamment autonome pour assurer toutes ces tâches elle-même. L'objectif pour la *Bio Service Foundation* est de pouvoir continuer à exister après la fin du projet afin d'en garantir la durabilité et l'efficacité. Il s'agit d'un partenaire clé et direct pour garantir le respect de toutes les étapes de la **chaîne verticale** (production – transformation – commercialisation) de ce programme et pour représenter de manière professionnelle et indépendante les intérêts concernés.



Sur place, la surveillance du projet est assurée par un comité de contrôle (Steering Committee) dans lequel tous les partenaires cités précédemment sont représentés. Le coordinateur du bureau de coordination y représente les intérêts du SECO.

4.3 Analyse des tâches administratives

Jusqu'à aujourd'hui deux phases successives de trois ans ont été nécessaires pour mettre en œuvre ce projet. Une éventuelle troisième phase est prévue dès 2010, dont le financement sera considéré par le SECO étant donné les difficultés liées à la crise économique globale.

Phase I (2003 à 2006)

Dans la première phase, Helvetas a concentré ses activités sur trois points :

- La sensibilisation des paysans à la production de coton biologique (400 producteurs ont ainsi produit 250 tonnes de coton biologique en 2006, sur une surface certifiée de 140 ha) ;
- La recherche de débouchés commerciaux afin d'initialiser la promotion de commerce des produits agricoles ;
- Le développement d'un système de contrôle interne performant pour garantir la traçabilité du coton et sa conformité aux standards internationaux (certification du coton).

Phase II (dès 2007)

- Expansion des activités de production et d'exportation ;
- Création des bases nécessaires pour renforcer le soutien institutionnel du programme par le biais de deux structures locales, OFA – Organic Farmers' Association et SU – Support Unit / Bio Service Foundation ;
- Développement du rôle de gestion et de responsabilité de la promotion de la culture biologique des deux associations locales, dans le but d'assurer la reprise des fonctions assurées jusqu'alors par Helvetas ;
- Développement des activités de marketing et de promotion du coton organique ainsi que de la recherche.

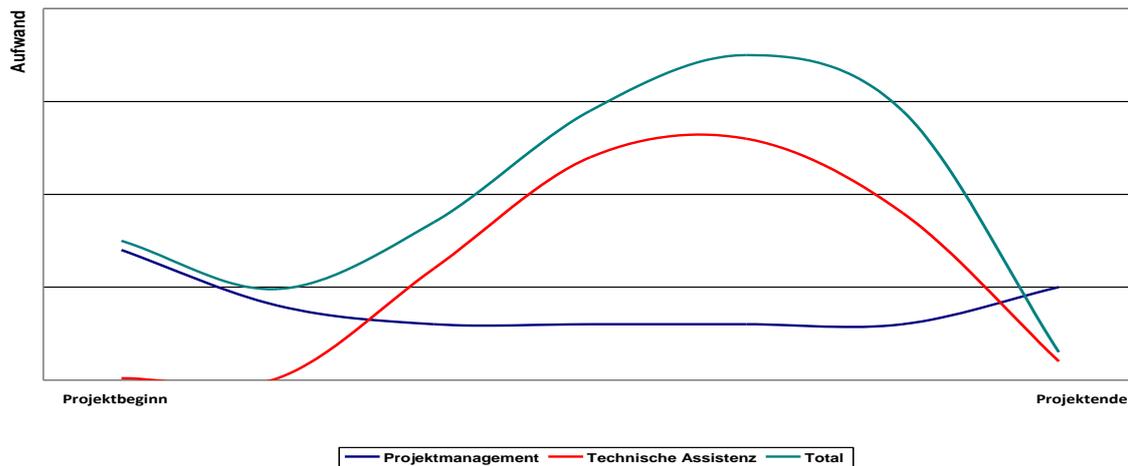
Tâches principales des différents acteurs impliqués dans ce projet

1. Helvetas a reçu le mandat de la **mise en œuvre** du projet pour la phase I et II et de l'utilisation correcte de toutes les ressources financières accordées par le SECO. Le SECO assure quant à lui la surveillance et le suivi stratégiques du projet. Helvetas a réparti les différentes tâches d'exécution entre un bureau sur place, impliqué activement dans le projet et un bureau central à Zurich, en retrait de l'action mais garantissant à la fois la coordination entre tous acteurs impliqués, le transfert de connaissances et le monitoring du projet. Le programme est composé d'un chef de projet d'Helvetas qui travaille à 100% sur place, un employé local également à 100%, un responsable administratif, de même qu'un employé technique et un chauffeur. Ces derniers assurent toute la mise en œuvre opérationnelle du programme.

2. Au bureau d'Helvetas à Zurich, un chef de programme est responsable de la coordination de l'ensemble des projets Helvetas au Kirghizistan. Il en assure le bon déroulement et informe le SECO de l'avancement du projet. Il assure également le rôle de développer des activités de marketing et de promotion du coton organique afin de trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

3. Le SECO est en charge de la surveillance stratégique de la mise en place du projet, sur la base des rapports bisannuels produits par l'ONG Helvetas, de contacts réguliers avec le Bureau de coordination et de missions du collaborateur responsable. Le Buco à Bishkek assiste le SECO dans le processus de monitoring du projet et représente le SECO dans le Comité directeur (Steering Board) qui réunit les différents partenaires actifs dans le projet (représentants d'exploitants de coton biologique, du ministère du commerce extérieur et des industries, du ministère de l'agriculture, du SECO, Humanist Institute for Co-operation with developing Countries (HIVOS-Hollande) et d'Helvetas .

Graphique 5 : Scénario typique d'un projet d'assistance technique / secteur commercial



Source : SECO (2010).

Le graphique ci-dessus permet de constater plusieurs éléments essentiels au programme Biocotton. La concentration du temps de travail se fait sur la phase **Réalisation du projet**, à savoir la mise en place d'une demande (en Suisse et dans d'autres pays européens) de coton issu de culture biologique en provenance du Kirghizistan, le développement d'une offre, donc d'une production cohérente de coton biologique, la transmission des connaissances techniques et managériales aux paysans désirant développer du coton biologique ainsi que le soutien institutionnel et logistique du programme. C'est la courbe rouge qui illustre ces éléments dans le graphique. L'agence Helvetas joue ici un rôle central puisqu'elle endosse la responsabilité de mettre en œuvre le projet.

La courbe bleu intitulée « projektmanagement » reflète le travail de planification, de suivi et de surveillance du projet ainsi que la coordination des différents partenaires impliqués (représentants d'exploitants du coton, ministère du commerce extérieur et des industries, ministère de l'agriculture, SECO, Helvetas, Associations de paysans bio, etc.). On constate que le temps consacré à ces tâches de management de projet est important au début du projet, qu'il diminue quelque peu une fois la phase d'assistance technique en place (réalisation du projet), qu'il reste plus ou moins constant tout au long de la réalisation du projet et qu'il augmente légèrement juste avant la clôture du projet.

Au niveau de la répartition du travail, la majorité des tâches est exécutée par le mandataire Helvetas mais l'administration publique (bureau de coordination et SECO) est également active. Cependant, son action se focalise principalement pour identifier les éléments clé du projet dans la phase de planification et surtout assurer la surveillance de la mise en œuvre du projet. Tout au long du projet, étant donné son rôle de planification et de surveillance stratégique, le SECO consacre moins de temps que les autres acteurs sur le projet.

4.4 Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse

Les heures consacrées en 2008 au projet Biocotton par les responsables du SECO (personnel suisse uniquement) sont consignées dans le tableau ci-dessous selon les quatre catégories de dépenses inhérentes au projet. Il convient de souligner que ces heures varient de manière importante d'une année à l'autre selon la phase de mise en œuvre du projet.

Tableau 3 : Nombre d'heures par intervenants selon les différentes tâches

2008	Buco	DDC / SECO
Coûts pour dialogue politique	13.41	24.85
Coûts directs du projet	2.96	0.00
Coûts administratifs	0.37	0.3
Accompagnement du projet	11.07	12.9
Total	27.81	38.05

Source : CDF (2009), sur la base des données transmises par le SECO.

Les responsables du SECO à la centrale à Berne ont consacré 38 heures environ pour 2008. Le nombre d'heures inscrites par le personnel suisse du Bureau de coordination atteint presque 28 heures. Les heures du *National Program Officer* (NPO), employé local, n'ont pas été inscrites, alors que sur place, son rôle est très important puisqu'il est en charge de manière permanente de différentes tâches, telles que l'identification et le suivi des projets, la supervision, coordination et networking avec les autorités, les ministères, les ONG's et les organisations internationales, la participation au dialogue politique, l'élaboration des rapports et review, etc.

Pour la deuxième phase du programme qui s'étend entre 2007 et 2010, les principales tâches consistaient à consolider les structures locales, à assurer le suivi (review) et la tenue de plusieurs discussions et workshop avec le SECO, notamment au sujet de l'atteinte des *milestones* et des questions de personnel (réduction du taux de travail d'un employé). Dans le cadre des réflexions sur la phase III de Biocotton, le SECO clarifie actuellement avec Helvetas comment clôturer avec succès le projet.

4.5 Dépenses effectives du projet pour 2008

Tableau 4 : Coûts du projet en 2008 pour le SECO (en francs suisses)

Description	SECO Berne	DDC Berne	Buco	Total (frs)	%
Coûts administratifs	34	-	42	76	1%
Coûts pour l'accompagnement du projet	1'463	-	1'255	2'718	36%
Coûts directs du projet	-	-	336	336	4%
Direction, coordination et dialogue politique	2'818	-	1'521	4'339	59%
Total	4'315	-	3'154	7'469	100%

Source : CDF (2010).

Pour les services administratifs suisses (SECO et Bureau de coordination), on constate que la majorité des coûts du projet pour 2008 sont relatifs à la direction, la coordination et le dialogue politique (59%). Les coûts d'accompagnement du projet atteignent 36% des dépenses totales pour 2008. En revanche, ce projet fait état de peu de coût administratif (1%) et de coût direct (4%). Au total, 7'469 francs suisses ont été dépensés en 2008 par les services administratifs.

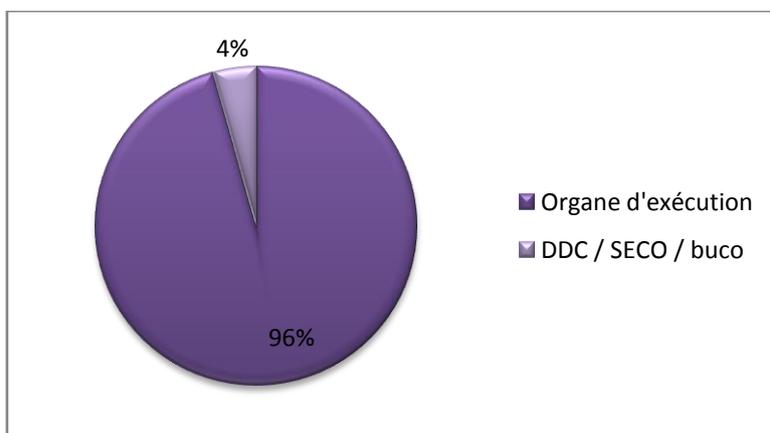
Tableau 5 : Coûts du projet en 2008 pour l'organe d'exécution (en francs suisses)

Description	frs	%
Coûts administratifs en Suisse	19'058	11.5
Coûts administratifs dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts administratifs dans le pays bénéficiaire	490	0.3
Coûts directs du projet en Suisse	68'615	41.4
Coûts directs du projet dans un / des pays tiers	8'784	5.3
Coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire	32'416	19.6
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse	35'287	21.3
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire	1'005	0.6
Total	165'655	100

Source : CDF (2010).

Selon les données récoltées par les questionnaires envoyés aux différentes agences d'exécution, une somme totale de 165'655 francs suisses a été dépensée par Helvetas pour le projet Biocotton en 2008. Ces coûts se répartissent principalement entre quatre catégories, à savoir les coûts directs du projet en Suisse (41%) et les prestations d'accompagnement du projet en Suisse (21%), les coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire (20%) et les coûts administratifs en Suisse (12%). Pour comprendre la répartition exacte des coûts, il est important de saisir que les coûts directs du projet en Suisse (41%) sont des coûts pour le projet, ce qui porte à environ 60% les dépenses de 2008 consacrées directement pour le projet. Les coûts administratifs en Suisse atteignent un pourcentage relativement bas (12%).

Graphique 6 : Répartition des coûts entre DDC / SECO / buco et organe d'exécution



Source : CDF (2010).

5. Berovo Urban Water Supply and Sanitation Project

5.1 Description générale du projet

Le projet de Berovo Urban Sanitation	
Organe d'exécution de la Confédération	SECO
Pays concerné	Macédoine
Domaine	Assainissement et approvisionnement d'eau, soutien institutionnel
Type d'aide	Fourniture de bien d'équipements, assistance technique, transfert de connaissances et sensibilisation auprès de la population.
Durée du projet	Planification : 2004 – 2006 Réalisation : 2007 – 2010
Buts poursuivis	Construire une station d'épuration et des infrastructures d'approvisionnement d'eau afin de fournir à la population de l'eau potable de bonne qualité et permettre à la ville de gérer ses ressources d'eau, indispensable pour le développement économique de la région. Protection de la rivière Bregalnica contre la pollution industrielle et domestique.
Budget	Budget SECO en 2006 : 7,1 millions de francs Budget total en 2006 : 8,126 millions de francs Budget SECO réactualisé en 2008 : 10,1 millions de francs ¹⁸ Budget total du projet réactualisé en 2008 : 11,126 millions de francs
Bénéficiaires du programme	(i) Population de Berovo et des villages adjacents pour ce qui touche l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau ainsi que les exploitants et agriculteurs dans toute la municipalité de Berovo (ii) Services publics Usluga grâce à des capacités renforcées.

5.2 Partenaires impliqués

Tableau 6 : les partenaires impliqués

Service administratif CH	Mandataire(s) CH	Partenaire(s) sur place	ONG, org. internationale(s), autres
SECO	Bureau d'ingénieurs Ernst Basler + Partner AG - EBP - (soutien à Usluga)	Services publics Usluga (en charge de l'exécution du projet)	Steering committee (comité directeur)
	Fela Planung, consortium de construction	Municipalités concernées	
		Ministère de l'environnement et Ministère des finances	
		Entreprise locale Environ	

Source : CDF (2009).

¹⁸ Le projet a vu son budget réactualisé en 2008, suite à différents facteurs internes et externes au projet dès le mois de juin 2005. Il s'agit principalement de réadaptations de quantités et de matériel, de changements dans l'étendue du projet, de l'évolution de la situation économique du pays ainsi que d'une estimation des coûts pas tout à fait exacte. Toutes ces raisons ont entraîné une augmentation des coûts de 3 millions de francs.

Berovo est l'exemple d'un projet mis en œuvre par un partenaire local, à savoir le service public Usluga. Cependant, étant donné la complexité des projets d'infrastructure et les faibles capacités des partenaires, le partenaire local est soutenu par un bureau d'ingénieur, dans ce cas Ernst Basler + Partner AG, dont le rôle est de faciliter le travail de mise en œuvre du projet pour le partenaire local ainsi que de transférer des connaissances liées à la maintenance des infrastructures et à la gestion du service d'eau. Les travaux d'ouvrage sont pour leur part réalisés par des entreprises de construction, dans ce cas le consortium Fela Planungs AG.

Le bureau d'ingénieurs Ernst Basler + Partner AG (EBP) à Zollikon a remporté le premier mandat pour l'étude de faisabilité et le second mandat visant le soutien du partenaire pour la réalisation du projet (les deux après un appel d'offre). Le consortium suisse Fela Planungs AG a été engagé sur appel d'offres public pour la construction du système de traitement des eaux et d'autres infrastructures. Il s'agit de la seule entreprise de construction ayant répondu à l'offre publique. Des sous-traitants suisse et locaux sont également actifs sur le projet et ont été engagés par Fela Planung AG.

Par ailleurs, afin d'assurer un ancrage institutionnel du projet, du côté macédonien, le Ministère de l'environnement (MOEPP), le Ministère des finances ainsi que les municipalités sont des partenaires importants du projet.

Enfin, un comité directeur (Steering Committee) – dans lequel des représentants du MOEPP ainsi que le maire de Berovo et le responsable du Bucu sont intégrés – a la fonction d'assurer le monitoring général du projet.

La saisie du temps de travail a concerné les acteurs suisses et non le partenaire local en charge de la mise en œuvre, dont l'implication dans la mise en œuvre du projet est considérable. Si l'on analyse la répartition effective du travail entre les différents acteurs suisses, il est évident que la majeure partie du temps passé sur le projet concerne le bureau d'ingénieur chargé du soutien au service public Usluga et l'entreprise de construction/assainissement chargé de la construction et de l'installation des équipements. Le SECO intervient de manière plus ponctuelle sur des questions stratégiques tandis que le BUCO intervient sur des tâches également ponctuelles de monitoring et de dialogue politique. Ces deux acteurs ne passent donc proportionnellement qu'un temps limité sur le projet.

5.3 Analyse des tâches administratives

Ce projet comprend trois composantes principales, à savoir :

- **Composante A : Approvisionnement en eau (Water Supply)**
Reconstruction de la principale station d'approvisionnement en eau, extension du système d'approvisionnement, construction d'un réservoir complémentaire pour la station de filtration, réduction des fuites dans la station de filtration et dans le réseau de distribution.
- **Composante B : Traitement des eaux usées (Wastewater)**
Réhabilitation et extension du système d'évacuation des eaux usées à Berovo, construction du collecteur principal d'eaux usées, construction d'une station d'épuration avec une capacité de 14'000 équivalents habitants.
- **Composante C : Renforcement des compétences et assistance institutionnelle (Institutional strengthening)**
Assistance dans la mise en place du système de facturation, introduction d'un programme informatique de tarification et de comptabilisation basé sur différentes catégories de clientèles,



assistance pour la planification financière, controlling et cash management, assistance technique pour le personnel, assurance de la disponibilité du système pour les plus pauvres également.

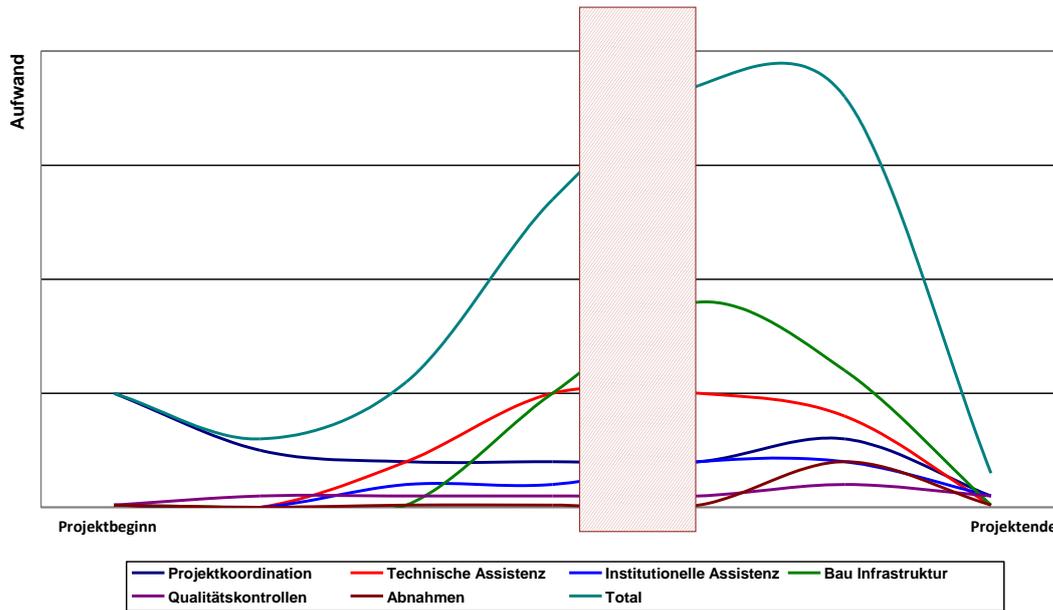
Tâches principales des différents acteurs impliqués dans ce projet

1. L'identification du projet a été faite par le SECO, en collaboration avec le BUCO, ainsi que le Ministère de l'environnement. Cette phase a permis d'identifier la municipalité et le service public bénéficiaire, le type d'intervention (financement de biens d'équipement, assistance technique, etc.) et les objectifs attendus du projet. Sur cette base des termes de référence ont été préparés par le SECO, en consultation avec les partenaires macédoniens, et un appel d'offre a été lancé pour recruter un bureau d'ingénieur en vue de la définition technique du projet (étude de faisabilité). Le bureau EBP a remporté cet appel d'offre.
2. La définition détaillée des composantes du projet, à savoir de ses trois composantes principales a été assurée par le consultant suisse EBP, sur la base des priorités définies dans les termes de références acceptés par les différents partenaires. Une fois réalisée, l'étude de faisabilité a été discutée avec les partenaires.
3. Pour l'accompagnement de la mise en œuvre du projet et l'assistance technique au service public, un appel d'offres a été lancé par le service public, en étroite coordination avec le SECO. Ce mandat a à nouveau été remporté par EBP, qui est donc responsable des activités suivantes : suivi lors de la conception de l'ouvrage (engineering), contrôle des prestations, assistance technique et institutionnelle. Parmi les tâches les plus exigeantes, EBP est également responsable de vérifier les prestations des multiples sous-traitants impliqués dans la construction de ce projet, de procéder à l'analyse des risques (du projet et politique), de définir un budget détaillé, de transmettre au SECO toute la documentation de base (différentes notes, rapports d'étape, rapports de monitoring retraçant les points clés du projet, choix du consortium de construction¹⁹, etc.). EBP emploie deux personnes sur place qui assurent la qualité technique du projet ainsi que la mise en place du système de facturation.
4. Pour la réalisation des ouvrages, un appel d'offre a été lancé par le service public Usluga, en étroite coordination avec le SECO et avec le soutien du consultant EBP, et a été remporté par l'entreprise suisse de construction Fela Planungs AG. Celle-ci a commencé ses activités sur ce projet en 2008. Fela Planungs AG est également sous contrat avec le maître d'ouvrage sur place Public Utility Usluga.
5. Le SECO, par le biais du bureau de coordination local, détient la responsabilité de la surveillance stratégique et du suivi général de la mise en œuvre du projet. Le suivi se fait notamment à la centrale à Berne, sur la base des rapports d'étape établis par EBP. En outre, le SECO se rend régulièrement sur place pour constater par lui-même de l'état d'avancement du projet pour assurer la bonne marche et le suivi du projet et peut, à ses propres frais, entreprendre une évaluation externe ou indépendante sur ce projet²⁰.

¹⁹ Le consultant suisse ainsi que le consortium ont tous deux été sélectionnés sur appel d'offres public. Les contrats de construction ont été attribués au fur et à mesure.

²⁰ Tâches définies dans le « Agreement between the government of the republic of Macedonia and the Government of the Swiss Confederation on the granting of financial assistance for the Project Berovo Urban Water Supply and Sanitation », le 3 juillet 2006.

Graphique 7 : Scénario typique pour un projet de construction



Source : SECO (2010).

Dans le graphique 7, on distingue tout d'abord les nombreuses tâches qu'un projet de construction sous-entend et les différents partenaires impliqués pour assurer ces tâches. Pour le projet Berovo, la responsabilité des différentes tâches de mise en œuvre, de suivi et de surveillance opérationnelle du projet incombe avant tout au service public Usluga, avec le soutien du mandataire suisse, le bureau d'ingénieurs Ernst Basler + Partner AG (EBP). EBP est donc actif presque tout au long du projet en assurant les tâches de coordination de projet, de contrôle qualité, d'assistance technique et institutionnelle. Pour assurer ces différentes tâches, deux ingénieurs travaillent à 100% sur le projet. L'un se trouve sur place et est en particulier responsable des questions d'assurance qualité et de suivi de la construction, l'autre (chef de projet) suit le projet depuis la Suisse et se rend sur le chantier à raison d'une fois tous les deux mois.

Le travail du consortium Fela Planungs AG commence dans la phase de mise en œuvre du projet, car c'est à Fela Planungs et à ses sous-traitants que reviennent les tâches liées à la construction des infrastructures (courbe verte dans le graphique).

Les tâches de coordination, de dialogue politique, de suivi et de surveillance du projet reviennent également aux services de l'administration publique suisse (SECO à Berne et bureau de coordination). Ils sont actifs tout au long du projet mais interviennent de manière ponctuelle selon la phase du projet.

5.4 Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse

Dans le tableau ci-dessus, les heures consacrées en 2008 par les intervenants suisses sont inscrites par rapport aux quatre différentes catégories de dépenses.

Tableau 7 : Nombre d'heures par intervenants selon les différentes tâches

2008	Buco	DDC / SECO
Coût pour dialogue politique	0.1	49.03
Coûts directs du projet	0.43	0.00
Coûts administratifs	0	1.2
Accompagnement du projet	6.24	181.15
Total	6.77	231.38

Source : CDF (2009), sur la base des données du SECO.

L'accompagnement du projet assuré par le SECO à Berne (231 heures environ) est important en comparaison avec le nombre d'heures passées au Buco pour le personnel suisse (7 heures environ). Pour comprendre le nombre d'heures relativement bas du Bureau de coordination, il est nécessaire de rappeler qu'un employé local (NPO) travaille de manière intensive sur le projet et que ses heures n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus.

En 2008, les principales tâches assurées par les différents intervenants étaient liées à la préparation du chantier. C'est en 2009 que les travaux effectifs ont pu être initiés.

5.5 Dépenses effectives du projet pour 2008

Tableau 8 : Coûts du projet pour SECO (en francs suisses)

Description	SECO Berne	DDC Berne	Buco	Total (frs)	%
Coûts administratifs	136	-	-	136	1%
Coûts pour l'accompagnement du projet	20'542	-	708	21'250	79%
Coûts directs du projet	-	-	49	49	0%
Direction, coordination et dialogue politique	5'560	-	11	5'571	20%
Total	26'238	-	768	27'006	100%

Source : CDF (2010).

Pour 2008, une grande partie des dépenses comptabilisées par le SECO et le bureau de coordination concerne l'accompagnement du projet (79%). 20% des coûts concernent la direction, la coordination et le dialogue politique.

En revanche, comme l'indique le tableau ci-dessus, il n'y a presque pas eu de dépense pour les tâches administratives, ni de coûts directs au projet. Cela s'explique par les activités qui ont eu lieu en 2008, à savoir l'exécution des travaux que le bureau Ernst Basler + Partner AG a en partie assurés.

Tableau 9 : Les dépenses de l'organe d'exécution (Ernst Basler + Partner AG y c. Fela Planungs AG)

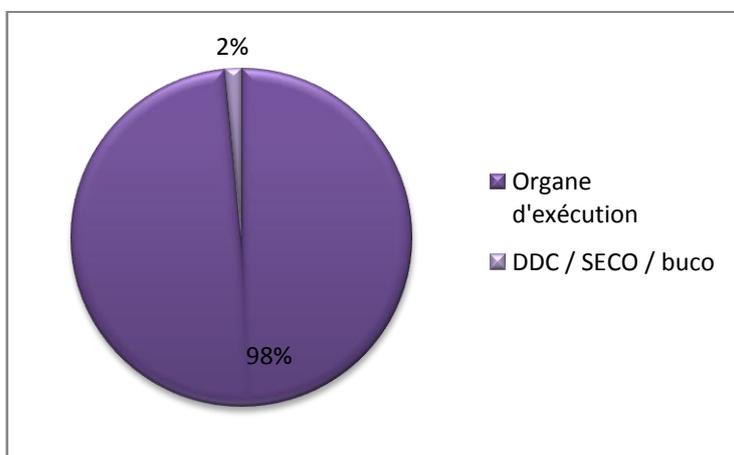
Description	frs	%
Coûts administratifs en Suisse	13'964	0.8
Coûts administratifs dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts administratifs dans le pays bénéficiaire	24'028	1.4
Coûts directs du projet en Suisse	1'114'048	63.8
Coûts directs du projet dans un / des pays tiers	75'450.6	4.3
Coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire	327'051	18.7
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse	161'934	9.3
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire	30'183	1.7
Total	1'746'658.6	100

Source : CDF (2010).

Dans le tableau ci-dessus, il s'agit de données transmises par le biais des questionnaires que le CDF a adressés aux agences d'exécution. Ici, apparaissent aussi bien les dépenses du bureau Ernst Basler + Partner AG que les coûts de Fela Planungs AG. Les fonds fiduciaires pour les équipements, NGO, autres consultants apparaissent également dans le tableau.

La plus grande partie des dépenses se concentre dans les coûts directs du projet en Suisse (environ 64%), à savoir le paiement des prestations du bureau d'ingénieurs. Même si le coût de ces prestations reste en Suisse, on comprend bien qu'au final, il s'agit également de coûts directs dans le pays bénéficiaire, puisque le travail de l'expert suisse consiste à assurer un transfert de connaissances dans le pays bénéficiaire. Dès lors, les dépenses effectives concernent dans le pays bénéficiaire atteignent environ 82% des coûts totaux. 9,3% des dépenses sont liées aux prestations d'accompagnement du projet en Suisse. Au total, près de 1'750'000 francs suisses ont été dépensés en 2008 par le bureau d'ingénieurs et Fela Planungs AG pour l'exécution du projet et l'appui au maître d'ouvrage.

Graphique 8 : Répartition des coûts entre DDC/SECO/buco et organe d'exécution



Source : CDF (2010).

6. Municipal Development in South West Serbia (PRO)

6.1 Description générale du projet

Municipal Development in South West Serbia (PRO)	
Organe d'exécution de la Confédération	DDC
Pays concerné	Serbie
Domaine	Gouvernance et développement socio-économique
Type d'aide	Transfert de connaissances, soutien dans le processus de décentralisation institutionnel et fiscal du pays
Durée du projet	2006 – 2009. Aucune phase complémentaire prévue
Buts poursuivis	Soutien des stratégies de développement des municipalités du sud-ouest (décentralisation) ainsi que des plans d'action en rapport avec ces stratégies et leur budget annuel ; promotion des principes démocratiques et de la bonne gouvernance, promotion du développement social et économique dans la région du Sandzak, en assistant plusieurs communes dans leurs tâches de gestion et de services ainsi que dans le lancement de projets d'infrastructures
Budget	Le projet est financé par plusieurs partenaires (Agence Européenne de reconstruction, DDC ainsi que les municipalités concernées par le projet. Budget DDC pour la phase I (mai 2006 à fin décembre 2007) : 1'600'000.- Budget DDC pour la phase II (sept. 2007 à fin décembre 2009) : 2'420'000.- Pour cette phase II, la DDC contribue à hauteur de 23% des coûts globaux. C'est l'Agence Européenne de reconstruction qui finance le reste, à savoir 7'853'000.- Budget total pour la phase II : 10'237'000.-
Bénéficiaires du programme	Les citoyens et les administrations des municipalités concernées (Priboj, Nova Varos, Prijepolje, Sjenica, Novi Pazar et Tutin), le secteur privé, les organisations de la société civile et les médias locaux

6.2 Partenaires impliqués

Tableau 10 : Les partenaires impliqués

Service administratif CH	Mandataire(s) CH	Partenaire(s) sur place	ONG, org. internationale(s), Autres
DDC	-- ²¹	Municipalités partenaires	EAR (European Agency for Reconstruction)
			PNUD (United Nations for Development programme)
			Project Steering Committee

Source : CDF (2009).

²¹ Pour ce projet, le mandataire n'est pas suisse mais international (PNUD).

Plusieurs partenaires internationaux sont impliqués dans ce projet et le soutiennent financièrement.

La Commission Européenne (CE) a exprimé sa volonté de travailler dans la région du Sandak et l'Agence européenne de reconstruction (AER) a été chargée de lancer un programme de soutien aux municipalités de cette région. Pour concevoir le projet et lancer ce programme, elle a mandaté le PNUD (United Nations for Development programme). La DDC a été invitée à se joindre aux réflexions qui ont conduit à la définition de ce projet.

La responsabilité d'exécution du projet incombe au PNUD. Pour la phase I, la DDC participe à hauteur de 25% environ aux coûts du projet, à savoir 1/3 des coûts globaux de management ainsi que la totalité des coûts du projet dans les municipalités de Nova Varos et Priboj²². L'AER finance 2/3 des coûts globaux de management ainsi que la totalité des coûts du projet dans les municipalités de Novi Pazar, Sjenica, Tutin et Prijepolje. Dans la phase de projet II, un montant de max. 23% des coûts totaux du programme a été conclu (financement de la DDC).

Le programme est mis en place par toutes les municipalités partenaires. Le projet regroupe plusieurs objectifs, dont la création du Centre d'assistance aux citoyens et la coopération intermunicipale.

Le projet est supervisé par un Project Steering Committee (PSC) qui est composé de représentants du gouvernement de la Serbie, du PNUD, l'AER, du Buco / DDC et de quelques représentants politiques (présidents des assemblées municipales). Le principal rôle du PSC consiste à contrôler la mise en œuvre du programme et autoriser, le cas échéant, des changements importants par rapport aux objectifs définis en amont du projet. En outre, le PSC joue le rôle de coordination entre ce projet et d'autres initiatives qui se développent dans la région.

6.3. Analyse des tâches administratives

Phase I

Après une année d'exécution du programme, plusieurs résultats ont pu être atteints :

- Développement d'un cadre stratégique pour six municipalités en coopération avec des intervenants locaux ;
- Création d'un office central pour les citoyens « Citizens'Assistance Center » (One Stop Shop) ;
- Renforcement des capacités des administrations locales, conseils et suivi de leurs tâches, notamment dans la formulation de projets sociaux et dans le domaine des infrastructures ;
- Echange de connaissances sur plusieurs questions, comme le management, la décentralisation fiscale, le développement socio-économique, la gestion spatiale, etc.

Phase II

Dans cette deuxième phase, il s'agit d'une part de poursuivre le travail commencé dans la phase I en apportant un soutien aux six municipalités bénéficiaires du programme (réaliser les stratégies développées dans la première phase par les communes). Il s'agit d'autre part d'initier des activités pour deux autres municipalités, à savoir Raska et Ivanjica. En outre, cette deuxième phase vise également à orienter le projet selon une approche régionale (plutôt que locale) en créant l'Agence régionale du développement (RDAs).

²² DDC, Kreditantrag / Proposition de crédit. No. 7F-04672.01, Bern, den 03.05.2006.

Résultats attendus ²³	
Résultat 1	Amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle et développement des services aux citoyens
Résultat 2	Renforcement du développement stratégique des municipalités et établissement d'un système de monitoring
Résultat 3	Sélection et mise en œuvre de projets d'infrastructure basés sur des priorités socio-économiques
Résultat 4	Support à une coopération intermunicipale par l'établissement d'une Agence régionale du développement

Tâches principales des différents acteurs impliqués dans ce projet

Le **PNUD** est le partenaire principal responsable de la mise en œuvre du projet. Il emploie l'équipe de projet, mandate des agences et les consultants externes, signe les accords avec les municipalités et assure le support et le monitoring du projet.

Le projet est supervisé par un Comité de pilotage du projet (Project Steering Committee – PSC). Le principal rôle du Project Steering Committee (PSC) consiste à superviser la mise en œuvre du programme et à autoriser des changements significatifs par rapport à l'objectif global et par rapport au caractère général des composantes de l'activité.

La **DDC** tient un rôle clé de coordination entre ce projet spécifique et d'autres initiatives de développement dans la région. Elle est également responsable de la surveillance de la mise en œuvre du projet par le biais de l'équipe active au bureau de coordination.

6.4. Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse

Dans le tableau ci-dessous, les heures consacrées en 2008 par les intervenants suisses sont reportées selon les différentes catégories de coûts inhérentes au projet Municipal Development in South West Serbia (PRO).

Tableau 11 : Nombre d'heures par intervenants selon les différentes tâches

2008	Buco	DDC / SECO
Coûts pour dialogue politique	42.62	6.71
Coûts directs du projet	0.00	0.66
Coûts administratifs	4.97	2.7
Accompagnement du projet	110.12	44.3
Total	157.71	54.37

Source : CDF (2009), sur la base des données transmises par la DDC.

Les collaborateurs suisses impliqués dans ce projet au bureau de coordination ont travaillé au total près de 160 heures sur le projet, alors que le responsable à la centrale de la DDC à Berne a consacré environ 55 heures. Les heures du coordinateur local qui a travaillé sur le programme ne sont pas mentionnées dans le tableau car il ne s'agit pas d'un collaborateur suisse. Les heures de travail d'un *junior programme officer* qui a également travaillé sur ce projet n'apparaissent pas non plus dans le tableau.

²³ *Municipal Support in South West Serbia (PRO 2), Quarterly report, march 1st 2009-May 31st 2009, p. 6.*

6.5. Dépenses effectives du projet pour 2008

Tableau 12 : Coûts du projet en 2008 pour la DDC (en francs suisses)

Description	SECO Berne	DDC Berne	Buco	Total	%
Coûts administratifs	-	306	564	870	4%
Coûts pour l'accompagnement du projet	-	5'024	12'488	17'512	73%
Coûts directs du projet	-	75	-	75	0%
Direction, coordination et dialogue politique	-	761	4'833	5'594	23%
Total	-	6'166	17'885	24'051	100%

Source : CDF (2010).

Pour ce qui concerne les dépenses de la DDC en 2008, les coûts se répartissent entre l'accompagnement du projet (environ 73%) et les coûts de direction et dialogue politique (23%). Pour ce projet, la DDC et le Bureau de coordination n'ont presque pas de coûts administratifs, ni des coûts directs. Au total, 24'051 francs ont été dépensés en 2008 par les services administratifs suisses.

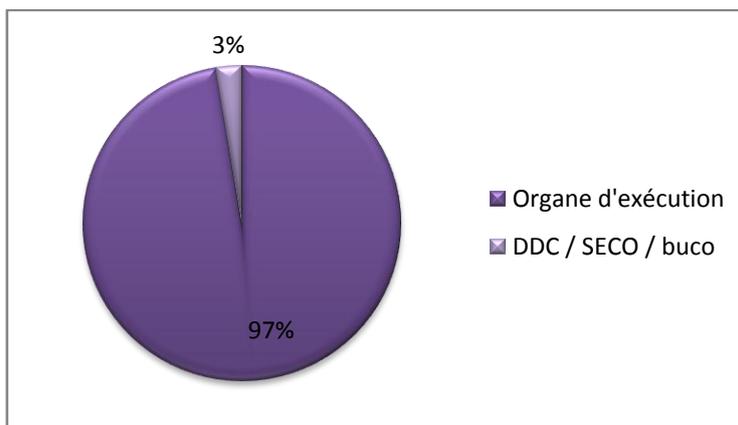
Tableau 13 : Les dépenses de l'organe d'exécution

Description	frs	%
Coûts administratifs en Suisse	0.00	--
Coûts administratifs dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts administratifs dans le pays bénéficiaire	84'621	9.2
Coûts directs du projet en Suisse	0.00	--
Coûts directs du projet dans les pays tiers	0.00	--
Coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire	639'510	69.7
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire	193'837	21.1
Total	917'968	100

Source : CDF (2010).

Environ 900'000 francs suisses ont été dépensés en 2008 par l'organe d'exécution. Ces coûts se répartissent entre trois catégories, à savoir les coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire (environ 70%), les coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire (21 %) et les coûts administratifs dans le pays bénéficiaire (environ 9%). Il n'y a en revanche aucune dépense en Suisse ou dans un pays tiers.

Graphique 9 : Répartition des coûts entre DDC/SECO/buco et organe d'exécution



Source : CDF (2010).

7. Joint Programme for Roma and Marginalised Children Integration through Education

7.1 Description générale du projet

Programme conjoint Education pour les Roms	
Organe d'exécution de la Confédération	DDC
Pays concerné	Serbie
Domaine	Développement social et éducation
Type d'aide	Soutien pédagogique, technique et stratégique et activités de lobbying au niveau national et régional afin d'accroître l'accès universel à l'éducation
Durée du projet	Premières interventions (plusieurs programmes) par la DDC et financements suisses dès 2001. Projet sous sa forme actuelle (mise en œuvre en collaboration avec d'autres ONG et organisations internationales comme l'UNICEF) : 2009 – 31.12.2011
Buts poursuivis	Fournir différents services de soutien à l'intégration des enfants marginalisés (principalement à la population Rom) dans l'éducation préscolaire et primaire ; soutenir l'institutionnalisation de ces services au niveau municipal et soutenir les réformes au niveau national ; développement de modèles d'intégration spécifique pour les enfants marginalisés dans le système scolaire
Budget	Participation de la DDC pour la phase I (2009 à 2011) : 5'000'000.- Budget total du programme pour la phase I : 9'904'498.- Participations financières de la DDC pour d'autres projets en Serbie visant des objectifs similaires entre 2001-2009 de l'ordre de 6 millions de francs.
Bénéficiaires du programme	Population Rom (plus de 10'000 enfants) et enfants porteurs d'handicap (environ 3'600), assistants scolaires de la communauté Rom (200), enseignants au niveau primaire (1'100) communautés locales d'environ 60 municipalités de Serbie et de Monténégro, autorités locales et nationales du secteur de l'éducation

7.2 Partenaires impliqués

Tableau 14 : les partenaires impliqués

Service administratif CH	Mandataire(s) CH	Partenaire(s) sur place	ONG, org. internationales, autres
DDC	--	Gouvernement de Serbie (national et local)	UNICEF International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
		Municipalités partenaires de Serbie	Pomoc Deci Roma NGOs YPWD NGOs

Source : CDF (2009).

De nombreux partenaires locaux et internationaux sont impliqués dans ce programme et assurent la responsabilité des opérations, la coordination et la mise en œuvre des différentes composantes du projet.

Au niveau des acteurs internationaux, le projet regroupe l'UNICEF et la Croix-rouge internationale (ainsi que différentes branches nationales). L'ONG Pomoc Deci (« Assistance to Children ») est le partenaire local de la DDC. Pomoc Deci, l'UNICEF et la Croix-rouge avec le soutien du Buco / DDC à Belgrade forment le Working Group (WG). Le WG est en charge de développer un plan d'action, de le mettre en œuvre et d'en assurer le monitoring. UNICEF, Red Cross et Pomoc Deci sont les trois partenaires principaux dans ce programme et jouent chacun un rôle différent.

Le Bureau de coordination à Belgrade est en charge d'établir et de présider un groupe d'accompagnement (Steering Group – SG) qui comprend l'ensemble des acteurs clés œuvrant dans le domaine de l'éducation. Les membres du SG se rencontrent une fois tous les six mois mais le SG n'a pas de pouvoir de décisions.

Les différents partenaires actuels n'ont pas toujours travaillé ensemble bien qu'œuvrant depuis plusieurs années dans le domaine de l'intégration des Roms. C'est seulement à partir de septembre 2008, suite à un rapport d'évaluation (peer review report) financé et soutenu par la DDC qu'un programme commun a pu se développer²⁴. Il s'agit dès lors de renforcer la coordination entre les différents acteurs impliqués pour réaliser le lobbying nécessaire aux niveaux national et régional afin d'atteindre l'objectif prioritaire d'une école accessible à tous.

Le projet est financé par quatre partenaires, à savoir Red Cross, Unicef, Promoc Deci et la DDC. Chaque partenaire est responsable de co-financer la composante du projet dont il est en charge de mettre en œuvre.

- **Composante 1** : Croix-rouge internationale, Croissant rouge, Croix-rouge Serbie, Croix-rouge Monténégro au niveau local, Croix-rouge danoise, Croix-rouge Espagne, Ministère de l'Education.
- **Composante 2** : UNICEF et partenaires locaux dans 16 municipalités.
- **Composante 3** : Pomoc Deci et partenaires locaux dans six municipalités au sud de la Serbie.

La DDC n'a pas directement la charge de mettre en œuvre les composantes du projet mais assure la conception stratégique du programme. En revanche, elle cofinance les composantes du projet à hauteur de 5'000'000 de francs répartis sur trois ans (2009 à 2011). Pour la **première composante**, la DDC finance les

²⁴ IFRC and Red Cross of Serbia, *Social Welfare Programme, Open kindergarten for Roma and other children from socio-economically deprived families. Support to young people with disabilities. Peer review report, July 2008.*



éléments suivants : Branch support, Partnering, Design « Young People With Disabilities », transfert et management des connaissances, gestion du programme, construction des compétences et frais de voyages.

Pour la **deuxième composante**, il s'agit de financer en partie les éléments suivants : training LPA dans les municipalités, initiation au nouveau processus LPA, support au niveau national, mise en place d'une coopération inter municipale, mobilisation des communautés Rom (formation et matériel), activités d'intégration de la communauté Rom (centre d'éducation et de formation), monitoring et évaluation, management du programme, frais du projet.

Pour la **troisième composante**, il s'agit de financer en partie les éléments suivants : Ressources humaines, enseignement pré-scolaire, activités de formation, matériel scolaire pour les classes élémentaires et secondaires, consultants, voyages, visibilité du programme et les coûts opérationnels du programme.

7.3. Analyse des tâches administratives

La phase actuelle a commencé début 2009 et devrait se terminer à la fin 2011. L'objectif principal de ce programme vise à rendre l'école primaire accessible à tous (en particulier pour les enfants marginalisés) en développant des modèles d'éducation dans un cadre institutionnel approprié. Il s'agit d'un thème très délicat qui nécessite beaucoup de temps pour que les autorités politiques serbes considèrent cette question de manière prioritaire.

Plus concrètement, le programme vise trois objectifs spécifiques :

- **Objectif spécifique 1** : Développement de modèles de « best practice » afin d'intégrer de manière durable les enfants Rom dans l'éducation et dans la société dans le sud de la Serbie.
- **Objectif spécifique 2** : Application étendue (dans 60 municipalités environ) des modèles testés.
- **Objectif spécifique 3** : Mise en place effective de ces modèles dans le système éducatif institutionnel, incluant la planification, la budgétisation et le monitoring de l'efficacité de ces mesures.

Concrètement, la phase actuelle vise la définition du plan d'action, le développement d'une stratégie commune et l'organisation du déroulement des étapes clé du projet. Les activités de monitoring du projet et de reporting sont un objectif commun à tous les partenaires ; par conséquent le WG en assure la tâche. Le Bucu possède une équipe expérimentée dans le domaine de l'éducation. Les activités opérationnelles sont supervisées et mises en œuvre sur place par le Bucu / DDC et les autres partenaires (Croix-Rouge, Unicef, ONG pomoc Deci).

La centrale de la DDC est plutôt active dans l'établissement des questions stratégiques générales et dans les moments clés qui peuvent survenir tout au long du programme. La DDC à Berne attend des partenaires impliqués qu'ils jouent un rôle de facilitateur et qu'ils assurent le dialogue politique sur place. Le transfert d'informations entre les partenaires impliqués est du ressort du Bucu / DDC ainsi que le contrôle du bon déroulement des activités selon le plan d'action prévu.

La tâche principale du groupe d'accompagnement (Steering Group) consiste à assurer que les efforts entrepris pour ce programme s'inscrivent bien dans le cadre des réformes qui ont lieu au niveau de l'éducation nationale.

7.4 Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse

Tableau 15 : Nombre d'heures par intervenants selon les différentes tâches

2008	Buco	DDC / SECO
Coûts dialogue politique	42.62	6.71
Coûts directs du projet	0.00	0.66
Coûts administratifs	4.97	2.7
Accompagnement du projet	52.12	50.59
Total	99.71	60.66

Source : CDF (2009), sur la base des données de la DDC.

Les informations que le CDF a pu récolter démontrent que le nombre d'heures passées sur le projet en 2008 de la part des responsables à la centrale de la DDC à Berne s'élève à une soixantaine d'heures environ. Pour le bureau de coordination, 100 heures ont été enregistrées pour le personnel suisse pendant l'année 2008. A noter qu'il ne s'agit que des heures effectuées par le personnel suisse ; les heures de travail du responsable local du programme ne sont pas mentionnées dans ce tableau.

7.5 Dépenses effectives pour 2008

Tableau 16 : Coûts du projet en 2008 pour la DDC (en francs suisses)

Description	SECO Berne	DDC Berne	Buco	Total	%
Coûts administratifs	-	306	564	870	5%
Coûts pour l'accompagnement du projet	-	5'737	5'910	11'647	64%
Coûts directs du projet	-	75	-	75	0%
Direction, coordination et dialogue politique	-	761	4'833	5'594	31%
Total	-	6'879	11'307	18'186	100%

Source : CDF (2010).

Pour ce qui concerne les dépenses des services administratifs suisses, les coûts du projet se répartissent principalement entre deux postes, à savoir les coûts pour l'accompagnement du projet (64%) et les coûts de direction et dialogue politique (31%). Au total, 18'186 francs ont été dépensés par les services administratifs suisses en 2008.

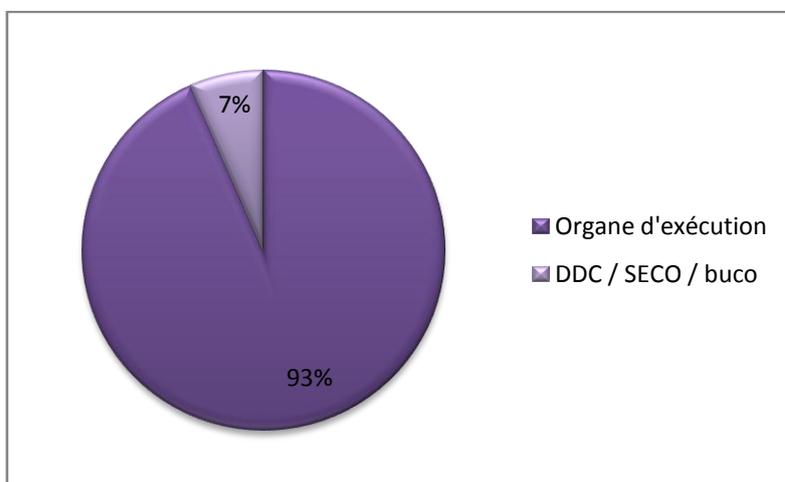
Tableau 17 : Coûts du projet en 2008 pour l'organe d'exécution (en francs suisses)

Description	Coûts	%
Coûts administratifs en Suisse	0.00	--
Coûts administratifs dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts administratifs dans le pays bénéficiaire	0.00	--
Coûts directs du projet en Suisse	0.00	--
Coûts directs du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire	260'000	100
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire	0.00	--
Total	260'000	100

Source : CDF (2010).

En 2008, la totalité des dépenses de l'organe d'exécution consistait en des coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire (260'000.-). Le CDF n'a pas reçu davantage d'information concernant la répartition des coûts du projet de l'organe d'exécution.

Graphique 10 : Répartition des coûts entre la DDC /SECO / buco et organe d'exécution



Source : CDF (2010).

8. OXO Environmental Education « We don't have a spare planet »

8.1. Description générale du projet

Le projet OXO	
Organe d'exécution de la Confédération	DDC
Pays concerné	Macédoine
Domaine	Education environnementale
Type d'aide	Transfert de connaissances aux enfants, formation des maîtres et maîtresses d'école et sensibilisation des écoles sur le thème de l'environnement
Durée du projet	2002 – 2009 : Une nouvelle et dernière phase a été approuvée pour 2010 – 2013
Buts poursuivis	Création de différents documents pédagogiques en lien avec les questions environnementales (calendriers écologiques, manuels didactiques, jeux écologiques, livres à colorier) dans le but général d'améliorer la qualité de vie et le respect de l'environnement en Macédoine Développement d'un modèle d'éducation environnementale aux niveaux national et régional
Budget	Financement DDC phase I (01.03.02 à 31.12.02) : 74'000.- Financement DDC phase II (01.01.03 à 31.12.04) : 170'000.- Financement DDC phase III (01.09.05 à 31.08.08) : 630'000.- Financement DDC phase IV (01.09.08 à 31.12.09) : 480'000.- Total de l'investissement de la DDC : 1'354'000.-
Bénéficiaires du programme	Les bénéficiaires du programme sont les classes préscolaires et primaires (120 Eco-Schools), à savoir les enfants entre 5 et 14 ans en Macédoine. D'autres écoles de Bosnie et de Serbie sont également visées par ce programme

8.2 Partenaires impliqués

Tableau 18 : les partenaires impliqués

Service administratif CH	Mandataire(s) CH	Partenaire(s) sur place	ONG internationale(s), autres
DDC	--	ONG OXO	Faculté de pédagogie (Skopje)
			Bureau pour le Développement de l'Education (BDE) du Ministère de l'Education et des Sciences Municipalités

Source : CDF (2009).

Le projet « We don't have a spare planet » ne regroupe pas un grand nombre de partenaires et l'organisation de projet qui en découle est donc relativement simple. Sur place, le partenaire principale est l'association OXO qui consiste en une organisation non gouvernementale à but non lucratif. OXO a été fondée en 1998 pour assurer spécifiquement la mise en œuvre de ce projet. Aujourd'hui, cette ONG est active dans plusieurs domaines comme la promotion de la démocratie, le développement du système éducatif et des modèles de coopération entre citoyens, les institutions gouvernementales et le secteur privé pour résoudre les problèmes économiques, écologiques et sociaux.

L'idée du projet « We don't have a spare planet » a été initialement développée par la Faculté de Pédagogie de Skopje et le Bureau pour le Développement de l'Education (BDE), unité du Ministère de l'Education et des Sciences. En 1998, OXO a démarré une phase pilote du projet dans quelques écoles en Macédoine.

Sur la base des premiers résultats remportés par ce projet et sur la demande de plusieurs écoles du pays ainsi que du BDE, le projet a continué à se développer. C'est donc à ce moment-là (2002) qu'OXO a fait une demande de soutien financier au bureau de coordination suisse afin de poursuivre ses activités et étendre le projet à d'autres écoles du pays. Dès lors, la DDC a participé concrètement au projet depuis 2002 jusqu'à aujourd'hui.

8.3 Analyse des tâches administratives

Dans ce projet visant la création d'un matériel pédagogique et le développement d'un modèle d'éducation environnementale, les tâches du responsable du desk de la Macédoine et de son assistant de la DDC à Berne, consistent principalement à donner un feedback sur l'avancement du projet, approuver les négociations avec OXO et les autres partenaires, assister le processus d'acceptation de la proposition de crédit et enfin, effectuer le suivi régulier de la mise en œuvre du projet sur la base de rapports financiers, des rapports descriptifs, des évaluations et des *review* transmis par les intervenants actifs sur place. Le « desk Macédoine » de la DDC à Berne est également responsable du recrutement international d'experts pour les mandats d'évaluation et de *review* du projet.

Le bureau de coordination / DDC, par le biais de son responsable de programme assure des tâches régulières de suivi de projet : il assiste l'élaboration de la documentation du projet (contenu, organisation, budget, activités du projet, etc.) et est responsable de l'acceptation des propositions de crédit du projet, de la préparation de ces demandes de crédit, de la préparation des *agreements*, du suivi régulier sur la base de différents rapports, des visites sur le site et du support au processus d'évaluation.

La principale tâche de l'ONG OXO est la mise en œuvre l'ensemble des activités, selon le plan d'action approuvé dans la proposition de crédit, et ceci pendant toutes les phases du projet. La DDC attend de l'ONG OXO qu'elle atteigne les objectifs fixés selon le plan d'activités approuvé. Différentes activités ont été accomplies par OXO : Création et impression de livres d'images, d'éco-calendriers et de manuels, préparation d'une campagne de diffusion du matériel et présentation du programme aux municipalités concernées, développement du programme et rencontres avec les autorités en Serbie et en Bosnie, premiers training auprès des enseignants, workshops avec les autorités municipales, monitoring et évaluation, conférence de presse, création et mise à jour du site web.

Initialement, ce projet devait également être surveillé par un comité (Steering Committee) composé des représentants des différents partenaires du projet. Cependant, étant donné que seule l'ONG OXO supporte des obligations contractuelles vis-à-vis du bureau de coordination / DDC, le projet n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part d'un comité. Mais à la place, il a fait l'objet d'un suivi régulier principalement par le biais de rapports, de séances avec l'ensemble des intervenants et de visites sur place dans les écoles qui ont reçu le matériel pédagogique. Des questionnaires ont été distribués pour évaluer l'utilisation du matériel, le niveau d'acceptation et de compréhension par les élèves et l'effet général du projet.

8.4. Temps de travail comptabilisé en 2008 pour le personnel suisse

Tableau 19 : Nombre d'heures par intervenants selon les différentes tâches

2008	Buco	DDC / SECO
Coûts pour dialogue politique	19.85	18.18
Coûts directs du projet	0.4	0.73
Coûts administratifs	5.72	3.77
Accompagnement du projet	17.13	44.62
Total	43.1	67.3

Source : CDF (2009), sur la base des données transmises par la DDC.

Le responsable de programme du Buco a travaillé environ 43 heures sur le projet pour les tâches suivantes : monitoring régulier du projet, préparation de l'évaluation, support à l'évaluation, négociations pour la mise en œuvre de la nouvelle phase, support pour la préparation des documents de projet et proposition de crédit, etc. A la DDC, un peu moins d'une septantaine d'heures ont été comptabilisées pour le monitoring du projet. A noter qu'il s'agit uniquement des heures enregistrées par le personnel suisse.

8.5 Dépenses effectives du projet pour 2008

Tableau 20 : Coûts du projet en 2008 pour la DDC (en francs suisses)

Description	SECO Berne	DDC Berne	Buco	Total	%
Coûts administratifs	-	428	649	1'077	9%
Coûts pour l'accompagnement du projet	-	5'060	1'943	7'003	56%
Coûts directs du projet	-	83	45	128	1%
Direction, coordination et dialogue politique	-	2'062	2'251	4'313	34%
Total	-	7'633	4'888	12'521	100%

Source : CDF (2010).

Pour 2008 et pour la DDC seulement (centrale et bureau de coordination), les coûts enregistrés par les services administratifs suisses se principalement répartissent entre deux postes, à savoir l'accompagnement du projet (56%) et les coûts de coordination et dialogue politique (34%). Au total, 12'521 francs ont été dépensés en 2008 par les services administratifs suisses.

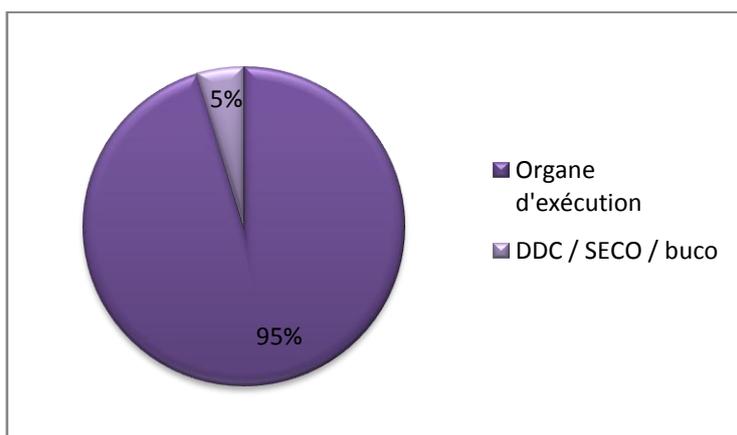
Tableau 21 : Les dépenses de l'organe d'exécution (en francs suisses) pour 2008

Description	frs	%
Coûts administratifs en Suisse	0.00	--
Coûts administratifs dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts administratifs dans le pays bénéficiaire	0.00	--
Coûts directs du projet en Suisse	0.00	--
Coûts directs du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire	232'000	89.8
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse	26'298	10.2
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans un / des pays tiers	0.00	--
Coûts pour les prestations d'accompagnement du projet dans le pays bénéficiaire	0.00	--
Total	258'298	100

Source : CDF (2010).

Les dépenses enregistrées par l'organe d'exécution s'élèvent à presque 90% des coûts directs du projet dans le pays bénéficiaire. Les 10% restants sont des coûts pour les prestations d'accompagnement du projet en Suisse. Près de 260'000 francs suisses ont été dépensés pour l'année 2008 par l'organe d'exécution.

Graphique 11 : Répartition des coûts entre la DDC/SECO/buco et l'organe d'exécution



Source : CDF (2010).

Anhang 8: Stellungnahme der DEZA und des SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

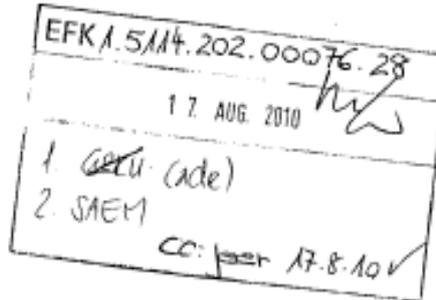
Département fédéral de l'économie DFE
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC

CH-3003 Bern, SECO_DB/seco/ajd

Courrier A

Contrôle fédéral des finances
Monsieur Kurt Grüter
Directeur
Monbijoustrasse 45
3003 Berne



Référence : 2010-08-09/172
Vos références :
Spécialiste : chb
Berne, le 16 août 2010

Rapport «Coopération à l'Est: où va l'argent et quelle est l'importance des tâches de gestion?»

Monsieur le Directeur,

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du rapport cité en titre et vous en remercions ainsi que toute l'équipe qui a participé activement à son élaboration.

Ce rapport, fruit de plusieurs années d'analyses, de consultations et discussions entre le SECO, la DDC et le contrôle des finances, met en lumière des aspects essentiels de la coopération suisse avec les pays de l'Est. Le fait notamment que l'analyse relève qu'un certain niveau de tâches de gestion et par conséquent de coûts sont nécessaires pour garantir la mise en œuvre efficace des projets ainsi que leur qualité et durabilité nous semble particulièrement important. Tenant compte de la complexité de l'environnement dans lequel la coopération suisse à l'Est opère et de ce fait de la nécessité d'adopter des approches différenciées, le constat selon lequel il n'y a aucune indication que les coûts de gestion sont supérieurs à la moyenne généralement observée pour ce type d'activités est, dans ce sens, particulièrement satisfaisant. En effet, l'analyse montre que les tâches de gestion représentent en moyenne 16 % des coûts des programmes et ce, à raison de 10 % pour l'accompagnement des projets, 2 % pour le monitoring des programmes, la coordination et le dialogue politique et 4 % pour les frais administratifs.

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Evaluation et Controlling
Brigitte Chassot Gétaz
Efingerstrasse 1, 3003 Berne
Tél. +41 (31) 324 08 55, Fax +41 (31) 324 09 62
brigitte.chassot@seco.admin.ch
www.seco.admin.ch

Grâce au travail substantiel réalisé pour collecter et analyser les données au sein du SECO, de la DDC et auprès des mandataires, ce rapport représente une source d'informations utile sur la répartition des coûts dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est. La qualité des opérations et le contrôle des coûts sont au cœur de nos préoccupations et nous nous engageons à poursuivre nos efforts permanents pour garantir et renforcer l'information et la transparence sur nos activités de coopération.

En vous réitérant ainsi qu'à tous vos collaborateurs nos remerciements pour l'agréable coopération, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, nos salutations distinguées.

Secrétariat d'Etat à l'économie

Direction du développement et
de la coopération

Jean-Daniel Gerber
Directeur

Martin Dahinden
Directeur