

I

(Meddelelser)

REVISIONSRETEN

SÆRBERETNING Nr. 2/2005

om budgetstøtten over EUF til AVS-landene: Kommissionens forvaltning af støtten til reform af de offentlige finanser, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4 andet afsnit, EF)

(2005/C 249/01)

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
FORKORTESESLISTE		3
RESUMÉ	I-V	4
Beskrivelse af instrumentet	I-II	4
Rettens revision	III	4
Revisionsresultater	IV-V	4
INDLEDNING	1-2	5
REVISIONSOMRÅDET: IKKE-ØREMÆRKET DIREKTE BUDGETSTØTTE	3-18	5
Definition	3-5	5
Forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser: et af målene for budgetstøtten	6-8	5
Fordele: ejerskab og forenkling for modtagerlandene	9-11	5
Ulempe: risici som følge af svaghederne ved modtagerlandenes systemer for offentlige finanser	12-14	6
Gennemførelsen: en betinget støtte	15	6
Bestemmelserne	16-18	7
RETTENS REVISION	19-22	7
Revisionsmål	19-20	7
Revisionsprincipper	21-22	7
REVISIONSRESULTATER	23-74	8
Vurderingen af udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser	23-40	8
Fastlæggelse af den metodologiske ramme	23-30	8
Den metodologiske ramme er blevet bedre, men bør suppleres	23-27	8
Dynamisk fortolkning af betingelserne for støtteberettigelse	28-29	9
Sammenhængen mellem de forskellige programmer bør fremgå mere klart ...	30	9

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Iværksættelse af den metodologiske ramme	31-37	9
Vurderingerne af udgangssituationen er generelt dækkende og koblet til landets reformplan	31-33	9
Bekæmpelse af korruption — et område, hvor der kan gøres mere	34	10
Institutionsudviklingsstøtten er koordineret, men indgår ikke altid i en samlet støtteplan	35-36	10
Der mangler anbefalinger fra delegationslederne	37	11
Oplysninger, der stemmer overens med de faktiske forhold	38	11
Kommissionens afgørelser er ikke underbygget godt nok	39-40	11
Overvågning af udviklingen i reformerne	41-74	12
Den metodologiske ramme er stadig under udvikling	41-46	12
Delegationernes overvågningsrapporter bør forbedres	42-44	12
Resultatindikatorerne er ved at blive forbedret	45-46	13
Iværksættelsen af den metodologiske ramme	47-68	13
Delegationernes overvågningsrapporter er ufuldstændige	47	13
Resultatindikatorerne ansporer i nogle tilfælde ikke nok	48-51	14
Koordineringen med de øvrige donorer er ikke på samme niveau i de forskellige lande	52-55	14
Forbindelserne med parlamenterne og de overordnede revisionsorganer bør styrkes	56-62	15
Kommissionens mangel på menneskelige ressourcer	63-68	16
Faktum: Det går fremad med reformerne, men modtagerlandenes forvaltning er stadig meget svag	69-71	16
Kommissionen reagerer hensigtsmæssigt	72-74	17
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	75-89	18
Konklusion	75-83	18
Anbefalinger	84-89	18
BILAG 1 — Seks tabeller til illustration af budgetstøttens omfang		20
BILAG 2 — Udkastet til ny ramme for evaluering af systemerne til forvaltning af de offentlige finanser		24
BILAG 3 — Kommissionens resultatindikatorer		28
BILAG 4 — God praksis for koordinering mellem donorer: Mozambique som eksempel		30
Kommissionens svar		31

FORKORTELSLISTE

AVS	— Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet, der har underskrevet Cotonou-aftalen
AFD	— Agence Française de Développement (det franske agentur for udviklingsbistand)
BAD	— Den Afrikanske Udviklingsbank
BWI	— Bretton Woods-institutionerne (VB og IMF)
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (vurdering af landenes økonomiske ansvarlighed)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (analytisk revision af indgåelse af kontrakter)
DFID	— UK-Department for International Development (Det Forenede Kongeriges ministerium for international udvikling)
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (program for udgiftsforvaltning og -kontrol)
EUF	— Europæisk(e) Udviklingsfond(e)
FHE	— Fælles hensigtserklæring (partnerskabsaftale)
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (vurdering af risikoen for de overførte midler)
HIPC	— Højt forgældet fattigt land
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (harmonisering af oversøiske revisionspraksis)
IFAC	— International Federation of Accountants (den internationale revisorsammenslutning)
IMF	— Den Internationale Valutafond
ISA	— revisionsstandarder)
NVP	— Nationalt vejledende program
OECD	— Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OR	— Overordnet revisionsorgan
PAF	— Performance Assessment Framework (resultatvurderingsramme)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (aktionsplan for bekæmpelse af absolut fattigdom)
PEFA	— Public Expenditure and Financial Accountability ((fælles program for) offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (Forvaltningen af de offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed)
PER	— Public Expenditure Review (analyse af de offentlige udgifter)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (analyse af de offentlige midlers flow fra de går ind, til de er anvendt)
PFMA	— Public Finance Management Assessment (evaluering af forvaltningen af de offentlige finanser)
PPARP	— Flerårigt program for støtte til fattigdomsbekæmpelse
PRGF	— Facilitet for fattigdomsreduktion og vækst
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (fattigdomsstrategi)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (program for udbygning af de offentlige tjenesters kapacitet)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (rapport om overholdelse af normer og koder)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (statens finansforvaltningssystem)
VB	— Verdensbanken

RESUMÉ

Beskrivelse af instrumentet

I. Ikke-øremærket direkte budgetstøtte er i de senere år vokset i omfang, og udgør nu ca. en femtedel af EUF-bistanden. Der er flere store fordele ved den — bl.a. »ejerskab« og forenkling (jf. punkt 9, 10 og 11) — men den er også forbundet med risiko (jf. punkt 12 og 13). Det er en anden form for risiko end den, andre former for støtte er forbundet med. Målene er mere ambitiøse, og de udbetalte midler holdes ikke adskilt fra landenes egne budgetindtægter, og de anvendes efter landenes egne, generelt svage, forvaltningssystemer. Filosofien bag budgetstøtte er, at modtagerlandene hjælpes til at nedbringe denne risiko, samtidig med at de selv administrerer udviklingsindsatsen, der er rettet mod vækst og bekæmpelse af fattigdom. Denne form for bistand, som adskiller sig fundamentalt fra traditionel projektstøtte (jf. punkt 11), vinder stadig mere indpas hos donorerne.

II. Kommissionen accepterer at udbetale budgetstøtte til lande, der har svage forvaltningssystemer, på den betingelse, at der iværksættes reformer til forbedring af dem (jf. punkt 28 og 29). Det er en langsigtet proces. Derfor har Kommissionen udviklet instrumenter, der skal give den udgangssituationen for en modtagerstats forvaltning af de offentlige finanser og de foreslåede reformer, og evaluere udviklingen i kvaliteten af denne forvaltning og fremskridtene med disse reformer.

Retten revision

III. Målet for denne revision var at undersøge, hvordan Kommissionen i perioden 2003-2004 havde forvaltet risikoen for de offentlige finanser i forbindelse med budgetstøtte (jf. punkt 12), og hvordan den havde efterprøvet kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser og effektiviteten af de reformer, modtagerstaten havde iværksat (jf. punkt 19 og 20). Revisionen omfattede programmerne for ikke-øremærket direkte budgetstøtte, som ydes over EUF inden for rammerne af Cotonou-aftalen, og Retten foretog undersøgelser i Kommissionen i Bruxelles og i fem lande (jf. punkt 21 og 22).

Revisionsresultater

IV. De analyse- og overvågningsinstrumenter, Kommissionen anvender i fællesskab med de øvrige donorer, navnlig Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, giver relativt fuldstændige oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at reagere hensigtsmæssigt. Der er imidlertid behov for forbedringer af dem, både i udformningen (jf. punkt 23-27 og 42-46) og i iværksættelsen (jf. punkt 31-37 og 47-68). Deres udformning er behæftet med en række svagheder, beregningerne af udgangssituationen og overvågningsrapporterne er ikke fuldstændige nok og heller ikke dækkende. Kommissionen koordinerer ikke sin indsats godt nok med de øvrige donorer på stedet, og den støtter sig ikke nok til parlamenterne eller de overordnede revisionsorganer i modtagerlandene.

V. Retten anbefaler Kommissionen:

- a) at ajourføre og supplere sin metodologiske guide, bl.a. de punkter, der vedrører overvågningsrapporterne (jf. punkt 84)
- b) at give en klarere redegørelse for, hvorfor et modtagerland betragtes som støtteberettiget (jf. punkt 85)
- c) at anvende resultatindikatorer for de offentlige finanser, der i højere grad tilskynder modtagerstaterne til reformer (jf. punkt 86)
- d) at afslutte arbejdet med udviklingen af et nyt instrument til evaluering af kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser og at presse mest muligt på for at få de forskellige donorer til at vedtage det (jf. punkt 87)
- e) at styrke det lokale samarbejde mellem donorerne (jf. punkt 88)
- f) at styrke forbindelserne med parlamenterne og de overordnede revisionsorganer i modtagerlandene (jf. punkt 89).

INDLEDNING

1. I 2000 undersøgte Retten Kommissionens tilsyn med anvendelsen af counterpartmidler hidrørende fra strukturtilpasningsstøtte, som er øremærket til direkte budgetstøtte til AVS-landene ⁽¹⁾. Siden da har Kommissionen udskiftet denne form for intervention med budgetstøtte, som i dag repræsenterer over en fjerdedel af den samlede bistand fra 9. EUF (jf. tabel A i bilag 1).

2. Parlamentet ⁽²⁾ og Rådet ⁽³⁾ erkender fordelene ved budgetstøtten, men de er bekymrede over kontrolsystemerne, og opfordrer Kommissionen til at holde øje med, at Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2, følges (jf. punkt 18), og til i samarbejde med de øvrige donorer at sørge for et strengere tilsyn med forvaltningen af de offentlige finanser i modtagerlandene, og med, hvordan det går med reformerne til forbedring af denne forvaltning.

REVISIONSOMRÅDET: IKKE-ØREMÆRKET DIREKTE BUDGETSTØTTE

Definition

3. Budgetstøtten udbetales til modtagerstaternes budgetter til afhjælpning af underskud på indenlandske ressourcer. Der er i realiteten tale om en støtte til deres betalingsbalance og offentlige finanser. I dag er den budgetstøtte, Kommissionen udbetaler, hovedsagelig »direkte« og »ikke-øremærket«. Tabel B i bilag 1 viser støttens procentuelle andel af den samlede EUF-støtte. Tabel C i bilag 1 viser fordelingen på de enkelte lande.

4. Støtten er »direkte«, i og med at den overføres direkte til landenes budgetter. Der er ikke tale om modpostering af valuta, der er formålsbestemt til landenes vigtigste import, for denne mekanisme er generelt ikke mere nødvendig, fordi modtagerlandenes valuta næsten altid er konvertibel og frit omsættelig.

5. Støtten er »ikke-øremærket«, i og med at den ikke kan udskilles fra de øvrige budgetindtægter, og at den ikke kan sammenkædes med specifikke udgifter, modsat øremærket budgetstøtte, hvor EUF-midlerne indbetales på særlige konti og kun kan frigøres med delegationsledernes underskrift. Budgetstøtten øremærkes kun i de tilfælde ⁽⁴⁾, hvor landenes likviditetssituation er meget anspændt.

⁽¹⁾ Jf. Revisionsrettens særberetning nr. 5/2001 (EFT C 257 af 14.9.2001).

⁽²⁾ Jf. Europa-Parlamentets beslutning med bemærkningerne til afgørelsen om decharge til Kommissionen for gennemførelsen af 6., 7. og 8. Europæiske Udviklingsfond for regnskabsåret 2002 (EUT L 330 af 4.11.2004).

⁽³⁾ Jf. Rådets AVS-FIN-Gruppens dokument nr. 6107/04 af 19. februar 2004 om decharge til Kommissionen for den finansielle forvaltning af 6., 7. og 8. Europæiske Udviklingsfond for regnskabsåret 2002.

⁽⁴⁾ I 2000 erkendte Kommissionen, at øremærkningen ikke er helt effektiv, navnlig fordi den har uønskede virkninger (den forsinker budgetgennemførelsen og fører til opsplitning af budgetprocedureren), fordi øremærkningsprocedurerne er langsomme, og især fordi budgetmidler er fungible.

Forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser: et af målene for budgetstøtten

6. Hovedmålene for budgetstøtten er vækst og fattigdomsbekæmpelse, som indgår i De Forenede Nationers millenniumsmål for udvikling ⁽⁵⁾.

7. Hovedparten af de berørte AVS-stater har selv udarbejdet en fattigdomsstrategi (PRSP), som de vigtigste donorer har godkendt. I dette dokument fastlægges i store træk den kurs, landet har sat på mellemlang sigt for at afhjælpe fattigdommen blandt befolkningen.

8. Reformen af forvaltningen af de offentlige finanser er et af aspekterne ved den globale strategi for fattigdomsbekæmpelse og ikke-øremærket direkte budgetstøtte fra EUF. På grund af Kommissionens dynamiske tilgang (jf. punkt 28) bliver disse reformer i sig selv et væsentligt mål for budgetstøtten.

Fordele: ejerskab og forenkling for modtagerlandene

9. Ikke-øremærket direkte budgetstøtte giver Kommissionen mulighed for at engagere sig direkte i forvaltningen af de nationale budgetter gennem en permanent dialog med disse lande om reformerne til forbedring af deres forvaltning. Den europæiske skatteborgers penge har en løftestangseffekt og kan gøre, at indtægterne og udgifterne på de nationale budgetter bliver af bedre kvalitet og mere effektive. Det er en forbedring, som gavner udviklingen generelt og også støtten til de forskellige former for projekter, donorerne finansierer.

10. Budgetstøtte burde i højere grad give landene følelsen af »ejerskab« end støtte udbetalt til de forskellige projekter. Endvidere integreres støtten i budgettet og bliver i realiteten underlagt det nationale parlaments kontrol.

11. Budgetstøtte betyder en meget enklere udgiftsproces, fordi den har færre led. Budgetstøtte holdes ikke adskilt fra de nationale budgetmidler og anvendes derfor efter landenes procedurer for budgetgennemførelse, mens projekter, som der er andre fordele ved, generelt iværksættes uden for modtagerlandenes budgetter ⁽⁶⁾ og administreres efter de forskellige donoreres egne regler ⁽⁷⁾ (jf. skema 1).

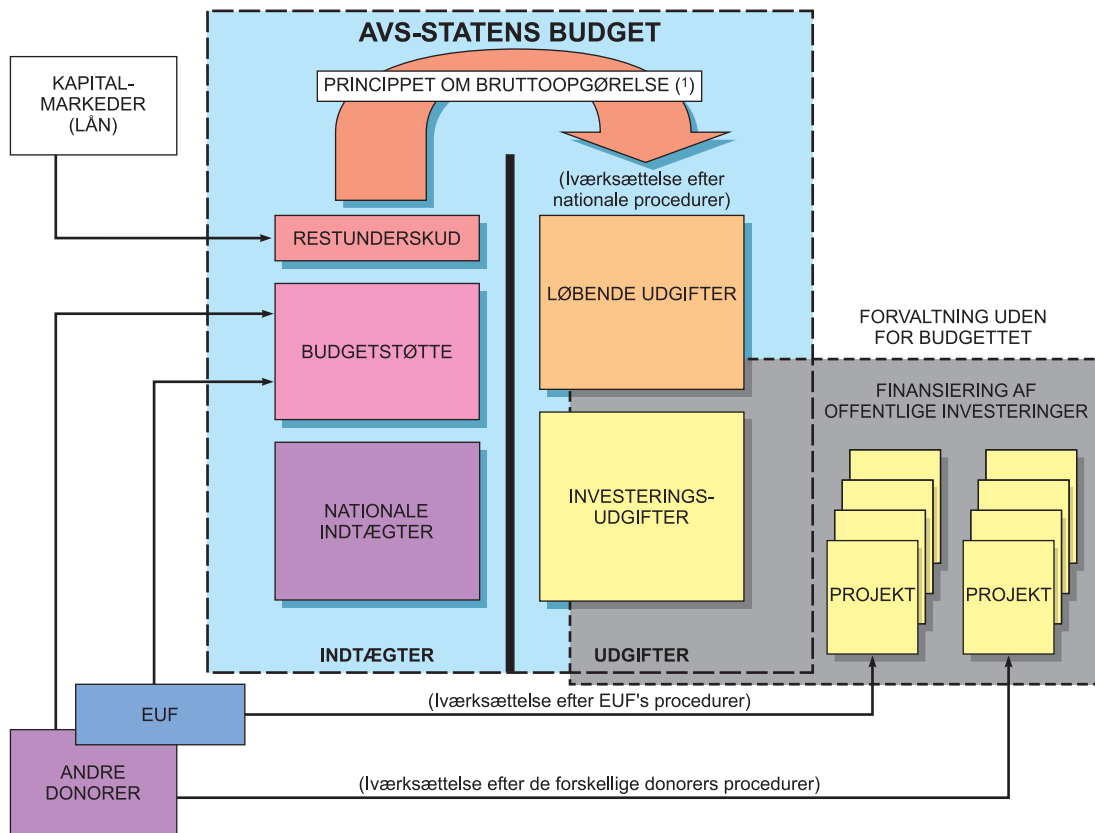
⁽⁵⁾ Jf. resolution nr. 55/2 vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 8. september 2000.

⁽⁶⁾ Denne praksis gør, at budgetterne ikke er fuldstændigt dækkende. Nogle projekter, som forvaltes uden for budgettet, er imidlertid taget med i årsregnskabet, så i disse tilfælde er der de nødvendige oplysninger.

⁽⁷⁾ Særskilt forvaltning tapper i mange tilfælde landenes forvaltninger for kvalificeret personale, der overgår til forvaltningen af disse projekter i ad hoc-forvaltningscentre, som tilbyder en højere løn.

Skema 1

Kredsløbet for EUF-støtten i form af budgetstøtte og projekter



(1) På et offentligt budget skal i henhold til princippet om bruttoopgørelse de samlede indtægter dække de samlede udgifter, og indtægterne må ikke øremærkes til en bestemt kategori af udgifter.

Kilde: Revisionsretten.

Ulempe: risici som følge af svaghederne ved modtagerlandenes systemer for offentlige finanser

12. Når ikke-øremærket direkte budgetstøtte først er udbetalt til modtagerlandene, anvendes den efter deres nationale budgetprocedurer. Dermed udsættes den europæiske skatteborgers penge for den generelt høje risiko, disse procedurer er forbundet med. Donorerne kender denne risiko og accepterer den, så længe der iværksættes reformer, der sigter mod at forbedre de nationale budgetprocedurer.

13. Reformen af offentlige finanser er et langsigtet projekt. Donorerne investerer i fremtiden og accepterer i årevis at udbetale bistand til evolutionære systemer, som ikke umiddelbart giver tilstrækkelige garantier, for så vidt angår gennemsigthed, ansvarlighed og effektivitet.

14. I øvrigt skal det tages i betragtning, at AVS-landenes afhængighed af budgetstøtte udefra, herunder også fra EUF (jf. tabel D i bilag 1), indvirker på budgetplanlægningen og indtægtssikkerheden i disse lande. I nogle tilfælde forstærkes dette problem af ordningen med betingede og variable rater.

Gennemførelsen: en betinget støtte

15. Kommissionen iværksætter ikke-øremærket direkte budgetstøtte gennem programmer, som normalt løber over tre år. Midlerne udbetales i halvårlige eller årlige rater, efter at Kommissionen har undersøgt, om de generelle betingelser (som knytter sig til et helt program) og de specielle betingelser (som knytter sig til en rate), der er fastsat på forhånd, er opfyldt. Nogle rater er variable, og beløbet for dem beregnes på grundlag af resultatindikatorer.

Bestemmelserne

16. I henhold til artikel 67, stk. 1, 3 og 4, i AVS-EF-partnerskabsaftalen, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 (Cotonou-aftalen), og som er retsgrundlag for 9. EUF, skal de AVS-stater, som ønsker at få budgetstøtte, iværksætte økonomisk levedygtige og socialt og politisk acceptable reformer på makroøkonomisk eller sektorspecifikt plan. Hvis disse reformer er støttet af et program under Bretton Woods-institutionerne (BWI), er denne betingelse automatisk opfyldt i praksis.

17. I henhold til Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 1, litra c), er budgetstøtten til de AVS-stater, hvis valuta er konvertibel og frit omsættelig, direkte.

18. I henhold til Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2, »ydes [der] direkte budgetstøtte til makroøkonomiske eller sektorspecifikke reformer, såfremt:

- a) forvaltningen af de offentlige udgifter er tilstrækkelig gennemsigtig, ansvarlig og effektiv
- b) der foreligger veldefinerede makroøkonomiske eller sektorspecifikke politikker, som landet selv har fastlagt, og som er aftalt med dets vigtigste donorer
- c) ordningen for offentlige indkøb er åben og gennemsigtig.«

RETTENS REVISION**Revisionsmål**

19. Målet for revisionen var at undersøge, hvordan Kommissionen i perioden 2003-2004 havde forvaltet den risiko for de offentlige finanser, som denne form for bistand er forbundet med, dvs. hvordan den havde efterprøvet kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser og effektiviteten af de reformer, modtagerstaten havde iværksat. Retten undersøgte, om der — dels da afgørelserne om at finansiere programmerne blev truffet, dels efter at gennemførelsen af dem var startet — var foretaget følgende:

- a) Havde Kommissionen fastlagt en hensigtsmæssig *metodologisk ramme*, der satte den i stand til at vurdere udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser i modtagerlandene og udviklingen i denne forvaltning?

- b) Var denne metodologiske ramme blevet *iværksat* korrekt både i indledningsfasen og i overvågningsfasen?

- c) Gav de oplysninger, der var grundlaget for finansieringsafgørelserne — og siden hen de oplysninger, der var fremlagt i overvågningsdokumenterne — *et rigtigt billede af de faktiske forhold*?

- d) Var *finansieringsafgørelserne* fyldestgørende begrundet og gennemsigtige, og havde Kommissionen derefter truffet de rigtige *foranstaltninger*?

20. I redegørelsen for denne revision tager Retten ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anvende budgetstøtte frem for at finansiere projekter, og den evaluerer ikke budgetstøttens fattigdomsbekæmpelseeffekt. Revisionsmålet omfattede heller ikke revision af modtagerlandenes forvaltning af de offentlige finanser og reformen af denne forvaltning. Retten har imidlertid analyseret en række dokumenter og sammenholdt disse analyser med resultaterne af samtaler og besøg på stedet. På dette grundlag fremsætter Retten en række bemærkninger om de offentlige finanser i disse lande og om, hvordan det går med reformerne (jf. punkt 69-71).

Revisionsprincipper

21. Retten har foretaget undersøgelser i de centrale tjenestegrene i Kommissionen og indsamlet oplysninger i Verdensbanken og Den Internationale Valutafond (IMF). Retten besøgte fem AVS-lande (jf. *tabel 1*), hvor den undersøgte de programmer for ikke-øremærket direkte budgetstøtte, der var under gennemførelse, da revisionsbesøget fandt sted ⁽¹⁾. Retten havde udvalgt disse lande, fordi de har meget forskellige traditioner for forvaltning af de offentlige finanser, og fordi de er repræsentative (både geografisk og målt i støttebeløb) for den budgetstøtte, Kommissionen finansierer.

⁽¹⁾ Hovedparten af de oplysninger, der blev indsamlet ved revisionsbesøgene på stedet, blev bekræftet af en interministeriel konference om virkningerne for de offentlige finanser af resultatorienteret forvaltning, udgiftsrammer på mellemlang sigt og budgetstøtte. Konferencen, som nogle af Rettens revisorer deltog i, blev afholdt af Senegals økonomi- og finansministerium og Det Internationale IDEA-Institut i samarbejde med Benins, Burkina Fasons, Kap Verdes og Malis økonomi- og finansministerier og med udviklingspartnerne (Verdensbanken, IMF, Den Europæiske Union, Canada og Nederlandene).

Tabel 1

Reviderede programmer i de fem besøgte lande

Besøgt land	Revideret finansieringsaftale og dennes løbetid	Beløb (millioner euro)	I procent af den samlede planlagte bistand under 9. EUF
Etiopien	nr. 9171/ET, 2003/2004-2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambique	nr. 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	nr. 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Tchad	nr. 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Zambia	nr. 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ I Etiopien starter regnskabsåret i juli.

⁽²⁾ I Mozambique var der en tillægskontrakt vedrørende yderligere 16,4 millioner euro afsat til finansiering af valgene i 2004.

Kilde: Finansieringsaftaler og nationale vejledende programmer (NVP) under 9. EUF.

22. I hvert enkelt land, revisorerne besøgte, gennemgik de som det første aftalerne og de rapporter, som delegationerne havde udarbejdet. Disse dokumenter blev sammenholdt med de øvrige donorer og regeringens rapporter samt med de forhold, der konstateredes i de vigtigste tjenestegrene, der var involveret i forvaltningen af de offentlige finanser på de forskellige niveauer: budgetprogrammering og -gennemførelse, regnskabsaflæggelse og intern og ekstern revision ⁽¹⁾.

REVISIONSRESULTATER

Vurderingen af udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser

Fastlæggelse af den metodologiske ramme

Den metodologiske ramme er blevet bedre, men bør suppleres

23. Samarbejdskontoret EuropeAid (EuropeAid), Generaldirektoratet for Udvikling (DEV) og Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser (RELEX) udarbejdede i marts 2002 en »Guide méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers« (metodologisk vejledning i programmering og iværksættelse af budgetstøtte i tredjelande, herefter: »guiden«), som blandt andet er baseret på Rettens tidligere anbefalinger ⁽²⁾. I 2005 er denne guide stadig det vigtigste

⁽¹⁾ Revisorerne havde i hvert land møder med parlamentets finansudvalg, forskellige tjenester under finansministeriet, to ministerier, i de fleste tilfælde sundheds- og undervisningsministeriet (fra de centrale tjenester til de perifere enheder, dvs. skoler og klinikker), de interne og eksterne revisionsorganer, centralbanken, repræsentanter for de største donorer, repræsentanter for civilsamfundet og, hvor der var sådanne, de ikkestatslige organisationer for bekæmpelse af korruption.

⁽²⁾ Jf. Revisionsrettens særberetning nr. 5/2001 om counterpartmidler hidrørende fra strukturtilpasningsstøtte i form af direkte budgetstøtte (EFT C 257 af 14.9.2001) og særberetning nr. 1/2002 om makrofinansiel bistand (MFA) til tredjelande og strukturtilpasningsfacilitet (SAF) for tredjelande i Middelhavsområdet (EFT C 121 af 23.5.2002).

referencedokument på området. Der er sket betydelige fremskridt i forhold til tidligere. Afsnittet i guiden om vurderingen af udgangssituationen for de offentlige finanser er imidlertid behæftet med svagheder.

24. Guiden lægger ikke tilstrækkelig vægt på de indenlandske indtægter, herunder indtægterne fra de offentlige virksomheder. Disse indtægter skal tages i betragtning ⁽³⁾ lige så vel som udgifterne. Forbedringer af systemerne til opkrævning og efteropkrævning af de indenlandske indtægter kan ganske vist vise sig at koste mindre og også give effekt hurtigere end foranstaltninger til forebyggelse af regelstridig brug af støtten, men sådanne forbedringer har den virkning, at behovet for bistand udefra nedbringes tilsvarende, og det bør tilskynde skatteborgerne yderligere til at kræve, at de nationale myndigheder gør rede for anvendelsen af disse midler.

25. Listen i modellen til et finansieringsforslag over de oplysninger, der skal tages med ved vurderingen af de offentlige finanser, er alt for kort. Guiden bør indeholde en detaljeret model af en sådan vurdering, eventuelt efter samme mønster som modellen til delegationernes overvågningsrapporter (jf. punkt 42).

26. Den del af modellen, der vedrører modtagerlandets støtberettigelse, henviser slet ikke til Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2 (jf. punkt 18).

⁽³⁾ Indtægterne er ofte taget i betragtning i regeringernes reformer (jf. punkt 70), men det er et aspekt, Kommissionen bør integrere mere systematisk i sine programmer.

27. Siden guiden blev udsendt i marts 2002, har forskellige tjenestegrene i Kommissionen i øvrigt sendt delegerationer en halv snes instruktioner. Reglerne for iværksættelse af budgetstøtteforanstaltninger er ikke samlet i ét enkelt dokument. Kommissionen bør så hurtigt som muligt få afsluttet den ajourføring af guiden, som nu er i gang, og sørge for, at fremtidige ajourføringer konsolideres med regelmæssige mellemrum ⁽¹⁾.

Dynamisk fortolkning af betingelserne for støtteberettigelse

28. Kommissionen fortolker betingelserne i Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2, dynamisk. Den mener, at de svagheder, som indvirker på forvaltningen af de offentlige finanser på det tidspunkt, hvor finansieringsafgørelsen træffes, ikke er til hinder for lanceringen af et budgetstøtteprogram, hvis viljen til reformer er der, og hvis reformerne bedømmes til at være tilfredsstillende. Derfor tager den ikke kun hensyn til udgangssituationen for systemerne til forvaltning af de offentlige finanser, men også til den kurs, landet styrer efter ⁽²⁾. Mange andre donorer, sær Bretton Woods-institutionerne, tager også udsigterne til forbedringer af de nationale systemer til forvaltning af de offentlige finanser i betragtning og bruger ikke kun en grænseværdi eller et absolut kvalitetsniveau som målestok.

29. Denne fortolkning betyder, at bestemmelsens anvendelsesområde udvides, og dermed at den risiko, som de europæiske skatteborgeres penge er udsat for, bliver højere, fordi det er modtagerlandenes nationale budgetprocedurer, der anvendes. En sådan fortolkning forudsætter et meget strengere tilsyn med forholdene i modtagerlandet og med udviklingen i dette lands forvaltning af de offentlige finanser.

Sammenhængen mellem de forskellige programmer bør fremgå mere klart

30. I programmerne for direkte budgetstøtte beskrives den kurs, et land har lagt, og den planlagte overvågning ikke klart nok. Det står ikke i guiden, at der i alle finansieringsforslag og -aftaler skal være en logisk sammenhæng mellem bestemte punkter, og at denne logiske sammenhæng også skal fremgå klart af forslaget og aftalerne. Det drejer sig om følgende punkter:

- a) de svagheder, der er konstateret ved forvaltningen af de offentlige finanser
- b) regeringens reformprogram

⁽¹⁾ Og indtil det sker, bør Kommissionens ansatte have adgang til alle de instruktioner, der er nødvendige for, at forvaltningen af budgetstøtten fungerer, på Kommissionens hjemmeside.

⁽²⁾ Det hedder i guidens punkt 3.4, at man, før støtten ydes, og i hele støtteperioden bør sikre sig, at reformerne af landets offentlige finanser går i den rigtige retning.

- c) den institutionsudviklingsstøtte, der er nødvendig for, at reformerne kan iværksættes
- d) de generelle og specielle betingelser (for gennemførelsen af programmet), resultatindikatorerne (som anvendes ved beregningen af de variable rater) og de øvrige kontrolværktøjer (som tages i betragtning under dialogen med de nationale myndigheder, navnlig i forbindelse med forlængelse af EUF-programmerne).

Iværksættelse af den metodologiske ramme

Vurderingerne af udgangssituationen er generelt dækkende og koblet til landets reformplan

31. I det store og hele er vurderingerne af udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser relativt fuldstændige ⁽³⁾. De bygger på analyser og evalueringer, som udarbejdes i samarbejde med de øvrige donorer — navnlig Bretton Woods-institutionerne (BWI) — og de nationale myndigheder (jf. bilag 2 og punkt 43 og 44), og der redegøres heri for de væsentlige svagheder ved forvaltningen af de offentlige finanser. I de fleste tilfælde er der tale om en vurdering af udsigterne til forbedringer på grundlag af landets reformplan ⁽⁴⁾ (jf. boks 1).

Boks 1 — Henvisninger til modtagerlandenes reformplaner

1. *Vurderingen af Etiopien indeholder en analyse af mulighederne for forbedringer, og de foranstaltninger, der er planlagt under »Expenditure management and Control Programme (1)« (EMCP), er omtalt.*
2. *I vurderingen af Mozambiques offentlige finanser beskrives de forskellige reformer, regeringen har iværksat, og hvoraf den vigtigste, der blev vedtaget ved udgangen af 2002, er »Sistema de Administração Financeira do Estado (2)« (SISTAFE).*

⁽³⁾ Vurderingen af udgangssituationen i Tchad er imidlertid en undtagelse. I forslaget er den meget kort, og den findes ikke i finansieringsaftalen, hvor der kun er nogle få oplysninger.

⁽⁴⁾ I henhold til guidens punkt 3.4 a) skal vurderingen af kvaliteten af de offentlige finanser indeholde en analyse af de programmer for forbedring af de offentlige finanser, som landets regering har iværksat (herunder eventuelle matricer for korrigerende foranstaltninger), og af donorsamfundets rolle i den forbindelse. Disse programmer skal indeholde en handlingsplan for iværksættelsen af reformerne, som Kommissionen vil overvåge.

3. Kommissionen reviderede i 2001 strukturtilpasningsprogrammet i Niger og suspenderede på grundlag af revisionsresultaterne den budgetstøtte, som hidrørte fra dette program. Derefter opstillede regeringen og Kommissionen en matrix til måling af forbedringer i forvaltningen af de offentlige finanser. Det var der taget behørigt hensyn til ved vurderingen af udgangssituationen.

4. Tchads finansieringsforslag indeholder ikke en analyse af den samlede plan for reformen af de offentlige finanser, for reformen var endnu ikke iværksat.

5. Vurderingen af Zambia har henvisninger til regeringens reformplan, »Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan⁽³⁾«, som dog kun forelå som udkast på det tidspunkt, hvor vurderingen af udgangssituationen blev udarbejdet.

⁽¹⁾ Programmet for udgiftsforvaltning og -kontrol.

⁽²⁾ Statens finansforvaltningssystem.

⁽³⁾ Aktionsplan for forvaltning af de offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed.

32. Generelt findes de vigtigste oplysninger i finansieringsforslagene og -aftalerne, men for spredt. I finansieringsforslagene og -aftalerne findes der ikke en tilstrækkelig systematisk redegørelse for grundene til at konkludere, at artiklen om kravene til de offentlige finansers kvalitet er opfyldt trods de svagheder, der er konstateret i udgangsvurderingen af forvaltningen af de offentlige finanser (jf. punkt 39). Rapporteringen bør standardiseres og struktureres bedre, så EUF-Udvalget⁽¹⁾ og Kommissionen under hele processen frem til undertegnelsen af finansieringsafgørelserne kan sikre sig, at alle væsentlige svagheder er taget i betragtning.

33. Regeringernes reformprogrammer omfatter ikke systematisk alle de reformer — iværksatte, planlagte eller som vil blive planlagt — der er nødvendige for, at forvaltningen af de offentlige finanser bliver tilstrækkelig gennemsigtig, ansvarlig og effektiv. Kommissionen bør inden for rammerne af sin dialog med de nationale myndigheder sørge for, at der udarbejdes et samlet reformprogram, som viser prioriteringsrækkefølgen, og som har en realistisk tidsplan, der revideres med regelmæssige mellemrum. Denne perspektivering på mellemlang og lang sigt er særlig nødvendig i en sammenhæng, hvor projektlederne i Kommissionen (centralt og i delegationerne) og i modtagerlandene vil være udklippet adskillige gange, inden reformerne er gennemført.

⁽¹⁾ Et rådgivende udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne.

Bekæmpelse af korruption — et område, hvor der kan gøres mere

34. I Kommissionens programmer er problemerne med korruption⁽²⁾ ikke taget tilstrækkeligt i betragtning. Disse problemer har navnlig Verdensbanken betegnet som en væsentlig hindring for fattigdomsbekæmpelsen. Ganske vist medvirker forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser i sig selv til at begrænse korruptionen. Men korruptionen skal overvåges meget nøje. Det er et følsomt emne, som er vanskeligt at behandle, men Kommissionen bør i partnerskab med de selvstændige stater og med støtte fra de organisationer, der er specialiserede på dette område⁽³⁾, måle omfanget af dette fænomen, som ofte optræder under mange forskellige former. Det er vigtigt, at alle forstår, hvordan korruption fungerer, så der kan iværksættes hensigtsmæssige foranstaltninger, som regeringerne bør medtage i deres reformprogrammer.

Institutionsudviklingsstøtten er koordineret, men indgår ikke altid i en samlet støtteplan

35. Den institutionsudviklingsstøtte, der var fastsat i de undersøgte finansieringsaftaler, var fint koordineret med støtten fra de øvrige donorer. Enten var det fastsat eksplicit i aftalerne, eller også skete det siden hen under gennemførelsen, men der fandtes ikke i alle tilfælde et overordnet institutionsudviklingsstøtteprogram⁽⁴⁾ med angivelse af de beløb, de forskellige donorer skulle betale (jf. boks 2).

Boks 2 — Institutionsudviklingsstøtte i henhold til finansieringsaftalerne

1. I Etiopien skal de 3,5 millioner euro, der er afsat til institutionsudvikling, i henhold til finansieringsaftalen indgå i finansieringer, flere donorer er fælles om, blandt andet »Public Service Capacity Building Programme⁽¹⁾« (PSCAP), et samlet støtteprogram på 400 millioner US-dollar fordelt over fem år, som flere donorer er fælles om, og som ledes af Ministry of Capacity Building.

2. I Mozambique er de 5,5 millioner euro, der er afsat til institutionsudvikling, tildelt aktioner, der skal gennemføres i fællesskab med de største donorer. Til gengæld er de ikke omfattet af et samlet støtteprogram, eftersom dette endnu ikke forelå, da finansieringsforlaget blev udarbejdet.

⁽²⁾ Bekæmpelse af korruption er et væsentligt element i udviklingsbistanden fra Det Europæiske Fællesskab som fastsat i Cotonou-aftalens artikel 9, stk. 3.

⁽³⁾ Development Assistance Committee (Udviklingsbistandskomitéen) under OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling) og Transparency International afholdt i december 2004 et forum for udviklingspartnere over temaet: Hvordan kan donorerne gøre en mere effektiv indsats i korruptionsbekæmpelsen?

⁽⁴⁾ I henhold til guidens punkt 1.3 skal al institutionsudviklingsstøtte ydes som et led i et overordnet støtteprogram, som regeringen opstiller, og som donorerne skal acceptere, og støtten ydes som et supplement til eventuel anden støtte fra de øvrige donorer.

3. I programmet for Niger er der afsat 1,35 millioner euro til faglige bistandsaktioner i økonomi- og finansministeriet. De planlagte aktioner er ikke omfattet af et samlet støtteprogram.

4. I Tchad var der afsat 3,7 millioner euro til institutionsudvikling. Det fremgik ikke, hvad institutionsudviklingen skulle bestå i, eftersom behovene på området ikke var konstateret, da finansieringsforslaget blev udarbejdet. Et samlet støtteprogram skulle efter planen opstilles ved udgangen af 2004, når de endelige konklusioner på »Country Financial Accountability Assessment (2)« (CFAA) forelå.

5. I Zambia er der afsat 6,75 millioner euro til institutionsudvikling. De skal ydes under et samlet støtteprogram, som ikke var endeligt udarbejdet, da finansieringsaftalen blev underskrevet. Elleve donorer underskrev programmet i december 2004.

(1) Program for udbygning af de offentlige tjenesters kapacitet.

(2) Vurdering af landets finansielle ansvarlighed.

36. Med et samlet støtteprogram kan man beregne samtlige behov, specielt de behov, som kan finansieres af EUF. Kommissionen bør sørge for, at der udarbejdes et program med en foreløbig tidsplan for gennemførelsen, hvor alle nødvendige aktioner er registreret, også de aktioner, der endnu ikke er fundet finansiering til.

Der mangler anbefalinger fra delegationslederne

37. Delegationslederne havde ikke udarbejdet sådanne anbefalinger, som guiden foreskriver (1). Det overvejes imidlertid at anmode delegationslederne om sammen med de halvårige overvågningsrapporter at indsende deres egen vurdering af situationen. Princippet er stort set det samme. I begge tilfælde er det vigtige punkt, at Kommissionen formelt indhenter en udtalelse om de faktiske forhold i landet fra de personer, som bor i disse lande og kender forholdene. Kommissionen bør derfor opretholde denne bestemmelse i guiden og påse, at den bliver anvendt.

(1) I henhold til guidens punkt 3.4 i) skal delegationslederen indsende en anbefaling, der er hans vurdering af kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser og af, om den kan forbedres. På grundlag heraf træffes der beslutning om udarbejdelsen af et finansieringsforslag.

Oplysninger, der stemmer overens med de faktiske forhold

38. Alle de svagheder ved forvaltningen af de offentlige finanser, som Retten konstaterede under revisionsbesøgene i de udvalgte lande, havde Kommissionen allerede konstateret. Det gjaldt dog ikke Tchad, hvor der under revisionen blev konstateret et problem med restancer (2), som donorerne tilsyneladende ikke kendte til.

Kommissionens afgørelser er ikke underbygget godt nok

39. Kommissionen besluttede, efter at have indhentet positiv udtalelse fra EUF-Udvalget, at undertegne de fem reviderede programmer trods de svagheder ved forvaltningen af de offentlige finanser, der var konstateret i de pågældende lande. Dermed tilkendegav den, at den var tilfreds med den kurs, hvert enkelt land havde afstukket. Den burde have begrundet sin vurdering bedre med en redegørelse for, hvordan reformplanen forventedes at kunne afhjælpe svaghederne (jf. punkt 30).

40. Generelt er vurderingerne af udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser i AVS-landene behæftet med mange svagheder. I en række af de besøgte lande havde Kommissionen som en af de første donorer accepteret at påtage sig denne risiko (jf. boks 3 og tabel E og F i bilag 1). Der var imidlertid stadig et IMF-program i gang.

Boks 3 — De øvrige donorer og ikke-øremærket budgetstøtte i de fem besøgte lande

1. I Etiopien var Kommissionen i 2002 den første donor, der gav ikke-øremærket budgetstøtte. »UK's Department for International Development (1)« (DFID) fulgte efter i 2003, og Verdensbanken og Irland i 2004.

2. I Mozambique er antallet af donorer, der giver budgetstøtte, steget støt siden 2000 og nåede op på ca. 15 i 2004.

(2) Disse restancer vedrører ydelser, der er leveret og faktureret (altså endnu ikke betalt), men som der er indgået aftale om uden nogen som helst budgetforpligtelse, og som ikke er bogført. Derfor kommer de ikke med i den overvågning af restancerne, som blandt andet donorerne foretager. Beløbet for dem er endnu ikke fastlagt præcist.

3. I Niger var Kommissionen i 2004 den eneste donor sammen med IMF, der gav ikke-øremærket budgetstøtte. Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank (BAD) blev involveret i slutningen af 2004.

4. I Tchad har flere donorer ud over Kommissionen i nogle år givet budgetstøtte, f.eks. Den Afrikanske Udviklingsbank (BAD), Agence Française de Développement (det franske agentur for udviklingsbistand, AFD), Verdensbanken og IMF. IMF har imidlertid suspenderet forlængelsen af sin facilitet for fattigdomsreduktion og vækst (PRGF) og Kommissionen har suspenderet sit eget program.

5. I Zambia var Kommissionen i maj 2004 den eneste donor sammen med IMF og Verdensbanken, der gav budgetstøtte. En række donorer, som revisorerne traf på stedet, var positivt stemt over for Kommissionens initiativ og parat til at deltage i det overordnede program for støtte til institutioner, men var ikke selv indstillet på med det første at give budgetstøtte.

(¹) Det Forenede Kongeriges ministerium for international udvikling.

Overvågning af udviklingen i reformerne

Den metodologiske ramme er stadig under udvikling

41. De vigtigste redskaber til overvågning af udviklingen i forvaltningen af de offentlige finanser er delegationernes overvågningsrapporter og resultatindikatorerne.

Delegationernes overvågningsrapporter bør forbedres

42. I henhold til guiden skal delegationen overvåge rammerne for de offentlige finanser og rapportere til Kommissionens centrale tjenestegrene om overvågningen (¹). Delegationerne har fået instrukser om, at de halvårslige overvågningsrapporter skal omfatte en beskrivelse af forholdene (efter en model) og en resultattavle for overvågningen af reformen af de offentlige finanser (²). Disse

(¹) I guidens punkt 5.3 er det bl.a. fastsat, at delegationen skal overvåge udviklingen i rammerne for de offentlige finanser gennem sine forbindelser til de nationale institutioner (økonomi- og finansministeriet, det nationale revisionsorgan, centralbanken og det nationale parlaments finansudvalg), de øvrige donorer og civilsamfundet. Fra de sidstnævnte får den de rapporter, der regelmæssigt offentliggøres, og som den sender til Kommissionen i Bruxelles med sine kommentarer. Delegationen overvåger specielt de programmer for reform af de offentlige finanser, som landet har iværksat, og hvor det kommer på tale, iværksættelsen af de foranstaltninger, landet er enedes med donorerne og Europa-Kommissionen om (matrix for foranstaltninger).

(²) Indholdet af de halvårslige overvågningsrapporter og deres format er fastsat i EuropeAid C3's note nr. 24972 af 18. september 2003 til delegationslederne.

instrukser er nyttige forvaltningsredskaber, men de første resultater af anvendelsen af dem (jf. punkt 47-68) viser, at de kan forbedres og suppleres på følgende punkter:

- a) Modellen til beskrivelse af de offentlige finanser bør tilpasses den evalueringsramme, partnerskabet Public Expenditure and Financial Accountability (³) (offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed — PEFA) er ved at udarbejde (jf. bilag 2).
- b) Der bør kræves systematisk overvågning af gennemførelsen af programmet for institutionsudviklingsstøtte, således at de aktioner, der er problemer med, eller som er forsinkede, bringes frem i lyset.
- c) Det bør kræves, at der afgives udtrykkelig forsikring om, at de forskellige analyser (de to ovennævnte og resultattavlen for overvågningen af reformerne) er kohærente.
- d) Det bør kræves, at delegationen afgiver en udtalelse om den samlede stilling suppleret med en anbefaling af, hvordan man skal forholde sig.
- e) Det bør kræves, at alle faktuelle elementer i overvågningsrapporterne i videst muligt omfang udarbejdes i samarbejde med — eller i det mindste meddeles til — de øvrige donorer (hver repræsentation aflægger beretning til sit hovedkontor. På længere sigt kunne man overveje et fælles dokument).
- f) Det bør kræves, at de nationale myndigheder kobles tættest muligt på evalueringsopgaverne, bl.a. med henblik på at udbygge deres revisionskapacitet. Til gengæld bør det være uafhængige fagfolk, der bedømmer kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser.
- g) Disse rapporter bør udarbejdes en gang om året i stedet for hvert halve år, når det advarselssystem, der omhandles i guiden (⁴), giver mulighed for indgreb i løbet af året.

(³) PEFA, der blev oprettet i 2001, er et partnerskab mellem Verdensbanken, Europa-Kommissionen, Det Forenede Kongeriges ministerium for international udvikling, det schweiziske økonomiministerium, det franske udenrigsministerium, det norske udenrigsministerium og IMF.

(⁴) I henhold til guiden skal delegationslederne indlede procedurerne under advarselssystemet, såfremt der opstår større problemer, der kan gøre det vanskeligt for programmet at fungere efter hensigten.

43. Disse rapporter er baseret på donorenes og de nationale myndigheders revisioner og evalueringer, der er under stærk udvikling. I særdeleshed er Kommissionen i koordinering med andre donorer — navnlig Verdensbanken — i færd med inden for rammerne af PEFA at udvikle en ny ramme for evaluering af systemerne til forvaltning af de offentlige finanser (jf. bilag 2), som skal afløse de eksisterende instrumenter.

44. Evalueringsrammen bliver i dag testet i ca. 30 lande (heraf 18 AVS-lande). Kommissionen har foreslået sig selv som leder for 14 af disse test⁽¹⁾. Således skulle donorerne fra og med 2005 have erfaring nok til at kunne foretage de forbedringer, der er nødvendige for, at rammen kan vedtages og blive operationel. På grundlag af undersøgelsen af evalueringsrammen kan der foreslås nogle forbedringer (jf. punkt 7 i bilag 2).

Resultatindikatorerne er ved at blive forbedret

45. Under gennemførelsen af budgetstøtteprogrammerne anvender Kommissionen resultatindikatorer (jf. bilag 3) til måling af forbedringer af kvaliteten af de offentlige finanser og de sektorspecifikke resultater. Sigtet er først og fremmest at tilskynde modtagerlandet til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser, og det gøres ved, at indikatorerne indgår i beregningen af beløbet for de variable rater. Guiden giver detaljerede oplysninger om, hvordan resultatindikatorer skal udvælges og anvendes. Først på året 2005 påbegyndte Kommissionen en undersøgelse af, hvordan de kan forbedres.

46. De anvendte resultatindikatorer dækker ikke alle aspekterne ved de iværksatte reformer. Skulle de det, ville der blive alt for mange, og de ville blive umulige at administrere. Derfor er det vigtigt, at de valg, der træffes, begrundes, og at det angives klart, hvilke områder der ikke er dækket af indikatorer. Det er også vigtigt, at det angives, om områderne ikke anses for prioriterede, om det ikke har været muligt at finde egnede indikatorer, eller om de grundlæggende oplysninger, der er nødvendige for beregningen af indikatorerne, ikke er pålidelige — i så fald kunne de gøres mere pålidelige i fremtiden.

Iværksættelsen af den metodologiske ramme

Delegationernes overvågningsrapporter er ufuldstændige

47. Delegationernes første overvågningsrapporter⁽²⁾ i de fem besøgte lande er i for mange tilfælde blot en statistisk analyse af forvaltningen af de offentlige finanser, som generelt er udmærket og i overensstemmelse med den model, der er opstillet af hovedkontoret. Rapporterne er ufuldstændige, eftersom bl.a.

⁽¹⁾ Jf. Generaldirektoratet for Udviklings og EuropeAids note nr. 17450 af 9. juni 2004 til de 14 berørte delegationer.

⁽²⁾ De undersøgte rapporter i de fem lande, revisorerne besøgte, var de første rapporter, der var udarbejdet, siden de igangværende programmer startede.

resultattavlen for overvågningen af reformen af de offentlige finanser mangler (jf. boks 4). De centrale tjenestegrene burde gøre mere brug af dem. De har ikke i alle tilfælde givet delegationerne klare tilbagemeldinger om, hvilke forholdsregler der skulle træffes.

Boks 4 — Overvågningsrapporter i de fem besøgte lande

1. I Etiopien følger de to overvågningsrapporter, der er udarbejdet i marts og juli 2004 (2004-I og 2004-II), den centralt opstillede model og giver udmærkede oplysninger, men resultattavlen for overvågningen af reformen af de offentlige finanser er ikke udfyldt.

2. I Mozambique blev den første halvårige overvågningsrapport indsendt meget sent på grund af personalemangel i delegationen. Rapporten giver udmærkede oplysninger og følger nøje modellen, men der mangler oplysninger om: forvaltningen af de menneskelige ressourcer (rapportens punkt I.B.3), den fortsatte fravigelse af de gældende regler for afholdelse af udgifter (punkt II.B.4) og vurderingen af de mest presserende behov vedrørende institutionsudviklingsstøtte (punkt III. C). Resultattavlen for overvågningen af reformen af de offentlige finanser mangler også.

3. I Niger havde delegationen fået instruktionerne om, hvordan rapporterne skulle udarbejdes, meget sent og planlagde at udarbejde sin første overvågningsrapport i sidste halvdel af 2004, efter at gennemgangen af »Public Expenditure Management and Financial Accountability⁽¹⁾« (PEMFA) var afsluttet.

4. I Tchad indsendte delegationen to halvårige overvågningsrapporter til hovedsædet i april 2003 og februar 2004 (for andet kvartal af 2003). Sidstnævnte rapport blev udarbejdet for sent på grund af personalemangel i delegationen. Den første rapport gav anledning til en kort kommentar fra hovedkontoret, som opregnede, hvad der manglede af oplysninger. Den anden følger nøje den opstillede model, men er ufuldstændig, eftersom den mangler oplysninger om parlamentets rolle og om institutionsudviklingsstøtten fra donorerne, samt resultattavlen for overvågningen af reformen af de offentlige finanser. I det store og hele er oplysningerne præcise og viser klart de svagheder, der stadig består, men de giver anledning til en række spørgsmål om opfølgningen. F.eks.:

- a) står der i overvågningsrapportens punkt I.B.3, at menneskelige ressourcer er hovedårsagen til svaghederne ved forvaltningen af de offentlige finanser
- b) står der i punkt I.B.5, at koordineringen mellem donorerne er utilstrækkelig.

Der mangler oplysninger om, hvilke aktioner der er iværksat, planlagt eller vil blive planlagt for at rette op på disse forhold.

5. I Zambia var finansieringsaftalen først blevet underskrevet i juni 2004, så der var endnu ikke udarbejdet nogen overvågningsrapport.

⁽¹⁾ Forvaltningen af de offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed.

Resultatindikatorerne ansporer i nogle tilfælde ikke nok

48. Resultatindikatorerne forhandles med regeringen (som underskriver finansieringsaftalen), og koordineres normalt med de øvrige donorer. Arten og antallet af indikatorer for forvaltningen af de offentlige finanser, og dermed deres egnethed til at anspore til fremskyndelse af reformerne, varierer meget fra land til land.

49. Indikatorerne for budgettildeling eller budgetgennemførelse, som — når de kun går på en bestemt sektor — snarere er indikatorer for sektorspecifikt input, er relativt nemme at måle, men det er ikke dem, der mest effektivt tilskynder AVS-staterne til at gøre deres forvaltning mere ansvarlig, gennemsigtig og effektiv. Indikatorerne i Etiopien, Mozambique og Zambia er temmelig svage i så henseende. Til gengæld har Niger og Tchad ⁽¹⁾ indikatorer, der virker mere ansporende (jf. boks 5).

Boks 5 — Resultatindikatorer for forvaltningen af de offentlige finanser, der indgår i de fem besøgte landes finansieringsaftaler

1. I Etiopien er der 3 indikatorer for de offentlige finanser, som går på: tidsplanen for finansieringen, udviklingen i gennemførelsen af »Government Information System Strategy ⁽¹⁾« (GISS) og størrelsen af budgettildelingerne til sundheds- og undervisningssektoren. De hidrører fra »Poverty Reduction Strategy Paper ⁽²⁾« (PRSP) og anvendes også af de øvrige donorer.

2. I Mozambique er der 8 indikatorer for de offentlige finanser, hvoraf de 2 går på budgetdisciplin (kontrol af, at de løbende udgifter ikke overstiger de budgetterede beløb) og 6 på gennemførelsesgraden for de løbende udgifter i de prioriterede sektorer. Disse indikatorer hidrører hverken fra »Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾« (PARPA) eller fra donorenes fælles matrix, »Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾« (PAF).

3. I Niger er der 7 indikatorer for de offentlige finanser, som går på: inkasseringsprocenten for »la patente synthétique« (en skat, som er pålagt den uformelle sektor. Inkasseringsprocenten anses for at være unormalt lav), procenten for afslag på forpligtelsesansmodninger, den tid, det tager at behandle betalingsanvisninger, procenten for endnu ikke betalte beløb, procenten for regnskabsafsluttede delegerede bevillinger, gennemførelsesgraden for overførsler til den autonome kasse i fonden for vedligeholdelse af vejnettet (CAFER) og tildelingerne til denne kasse. En række af dem hidrører fra det flerårige program for støtte til fattigdomsbekæmpelse (PPARP), og de øvrige er der indgået aftale om med regeringen, efter at der var konstateret mangler under revisionen af strukturtilpasningsprogrammet i 2001. De øvrige donorer anvender ikke indikatorer, men knytter specifikke betingelser til deres bevillinger.

4. I Tchad er der 20 indikatorer for de offentlige finanser: 6, der er betingelser, der er opstillet på forhånd, og som fungerer som indikatorer, går på dokumenter, som regeringen skal have forelagt eller godkendt, 7 går på budgetgennemførelsesgrader (forpligtelse/tildeling eller betalinger/forpligtelser), 1 på restancer, 2 på offentlige indkøbskontrakter (metode til indgåelse af kontrakter og frister), 2 på, hvordan udarbejdelsen af udbud og kontrakter skrider frem, og 2 på procentsatsen for leverancer af vigtigt materiale til modtagerstrukturerne. De hidrører ikke fra PRSP (fattigdomsstrategien), for af de 80 indikatorer i denne strategi går kun én på forvaltningen af de offentlige finanser.

5. I Zambia går 12 indikatorer på de offentlige finanser. De går på budgettets opstilling (kohærens mellem budgettildelingerne og programmerne og de fastlagte politikker med særlig hensyntagen til de sociale sektorer undervisnings- og sundhedssektoren, det nationale revisionsorgan og programmerne for fattigdomsbekæmpelse) og på den faktiske budgetgennemførelse (der tilføres midler i overensstemmelse med budgettildelingen, og midlerne er betinget af, at bankkontiene for udgifterne afstemmes).

⁽¹⁾ Regeringens strategi vedrørende it-systemer.

⁽²⁾ Fattigdomsstrategi.

⁽³⁾ Aktionsplan for bekæmpelse af absolut fattigdom.

⁽⁴⁾ Ramme for evaluering af resultaterne.

50. I øvrigt er oplysningerne i finansieringsaftalerne om indikatorerne ikke i alle tilfælde af tilstrækkelig god kvalitet. For hver enkelt indikator bør det systematisk anføres, hvorfor den er valgt, hvordan den defineres, hvordan den beregnes, samt oplysningskilder, sådan som det er tilfældet i finansieringsaftalen med Niger.

51. Når Kommissionen har afsluttet den undersøgelse, den har sat i gang i 2005 om støttebetingelserne, ville det være hensigtsmæssigt, hvis den supplerede guiden med retningslinjer for, hvilken vægt de variable rater og resultatindikatorerne for de offentlige finanser skal have (jf. punkt 4 og 5 i bilag 3).

Koordineringen med de øvrige donorer er ikke på samme niveau i de forskellige lande

52. I guiden understreges det med rette, at arbejdet i videst muligt omfang skal koordineres med de øvrige donorer.

53. Koordineringen mellem donorerne foregår dels mellem hovedkontorerne, dels mellem deres lokale repræsentationer i hvert enkelt AVS-land. Samtidig bør kommunikationen mellem disse to niveauer i hver donororganisation være god. Koordineringen mellem hovedkontorerne af spørgsmål vedrørende overvågningen af forvaltningen af de offentlige finanser er ganske godt organiseret i PEFA-partnerskabet (jf. punkt 42 og 43) ⁽²⁾, hvor Kommissionen fungerer som primus motor.

⁽¹⁾ I Tchad er der 2 indikatorer, som går på procenten for leverancer til modtagerstrukturerne, nyttige, men de indebærer kontroller af kvitteringer for modtagelse, og det er ikke nok. Varerne må kontrolleres fysisk.

⁽²⁾ PEFA's direktion, hvor Kommissionen er repræsenteret, holder møde to gange om året. Resultaterne af PEFA's arbejde meddeles til de vigtigste af de øvrige donorer i organisationen under Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).

54. Den lokale koordinering er generelt tilfredsstillende, men ikke i alle tilfælde tilstrækkelig struktureret (jf. boks 6). Den udvikler sig konstant, fordi det tager tid at opbygge et net, som er afhængigt af, at alle donorerne, hvoraf et stadigt stigende antal giver budgetstøtte, tilslutter sig frivilligt. Kommissionen samarbejder direkte med Bretton Woods-institutionerne, som har stor indflydelse og råder over flere midler. Blandt de fem besøgte lande er koordineringen på det højeste niveau i Mozambique, hvor systemet også har fungeret længst (jf. bilag 4).

Boks 6 — Koordineringen mellem donorerne i de fem besøgte lande

1. I Etiopien fungerer koordineringen mellem donorerne fint. Delegationen fører forsædet i den uformelle gruppe vedrørende direkte budgetstøtte og deltager i udvalget til forvaltning af de offentlige finanser, som hver måned afholder møde med deltagelse af donorerne og regeringen. Alle evalueringsopgaver udføres i fællesskab, og Etiopien, som er et af de 18 AVS-lande, der afprøver PEFA, skal teste den nye evalueringsramme (jf. punkt 44).

2. I Mozambique konstaterede Retten eksempler på god praksis. Forholdene beskrives i bilag 4.

3. I Niger er koordineringen mellem donorerne ikke struktureret formelt, men der er oprettet en tilfredsstillende permanent dialog mellem dem. De forskellige områder under de offentlige finanser er fordelt mellem Kommissionen (budgetprogrammering, -gennemførelse og -kontrol), Verdensbanken (offentlige kontrakter og strukturreformer) og IMF (makroøkonomiske rammer og monetære spørgsmål).

4. I Tchad mødes repræsentanterne for Kommissionen, IMF, Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank (BAD) og det franske agentur for udviklingsbistand (AFD) uformelt og deltager i fælles evalueringer. Disse donorer har forskellig opfattelse af, hvordan den eksterne revision skal fungere i landet. Kommissionen, IMF og AFD ønsker at udbygge revisionsinstansen *Chambre des comptes*, mens Verdensbanken støtter en anden revisionsinstans, *Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers* (myndigheden til kontrol og overvågning af olieindtægterne), som skal kontrollere anvendelsen af olieindtægterne.

5. I Zambia fungerer koordineringen fint. Verdensbanken, delegationen og andre donorer har støttet regeringen i arbejdet med udarbejdelsen af reformplanen PEMFA (Forvaltningen af de offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed) og af den aktionsplan, der vil blive gennemført som et led i reformen. I december 2004 underskrev elleve partnere et samlet støtteprogram for iværksættelsen af denne plan. Delegationen og Norge fører forsædet i PEMFA-donorgruppen. I øvrigt er delegationen medlem af en uformel gruppe, som undersøger kvaliteten af de offentlige udgifter. Endelig undertegnede otte donorer og regeringen i 2004 en partnerskabsaftale (*Harmonisation in Practice — HIP*), hvis hovedmål er at koordinere og harmonisere donorerens indsats, at få donorerne til at følge de nationale procedurer og at forpligte regeringen til at gå i gang med de nødvendige reformer. Kommissionen har endnu ikke undertegnet denne aftale.

55. Kommissionen har ikke fuldstændige oplysninger om den budgetstøtte, de øvrige donorer har afsat og udbetalt til modtagerlandene. Disse oplysninger er vanskelige at indsamle, fordi der ikke findes en standarddefinition på begrebet budgetstøtte, og fordi nogle donorer ikke giver de nødvendige oplysninger.

Forbindelserne med parlamenterne og de overordnede revisionsorganer bør styrkes

56. Skal reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser lykkes, er det afgørende, at princippet om »ejerskab« slår igennem på alle landets niveauer, lige fra den embedsmand, der skal følge nye procedurer, til statens øverste instanser. Ellers risikerer man, at procedurerne ikke anvendes korrekt eller endog omgås. Ejerskabet afhænger blandt andet af, hvor gode forbindelser der er mellem donorerne og de nationale myndigheder, navnlig regeringen, parlamentet og det overordnede revisionsorgan (OR).

57. Regeringen er Kommissionens partner og medunderskriver af budgetstøtteprogrammerne og hovedaktør ved udformningen og iværksættelsen af de reformer, der skal forbedre forvaltningen af de offentlige finanser.

58. Parlamentet har en vigtig rolle i reformprocessen, navnlig i reformerne af budgetprogrammeringen og opfølgningen på OR's revisionsberetninger. Det er af altafgørende betydning, at det så vidt muligt sikres, at parlamenterne udfører denne opgave i deres lands interesse og ikke kun under pres fra donorerne. Ifølge Kommissionen selv er fremskridtene størst i de lande, hvor parlamentet manifesterer sig stærkest.

59. OR er den eksterne revisor, der har til opgave at evaluere budgetgennemførelsen og årsregnskabet's rigtighed. Selv om det i hovedparten af AVS-landene vil tage flere år, før OR kan udføre sin funktion fuldt ud, er det vigtigt, at resultaterne af OR's ⁽¹⁾ arbejde systematisk integreres i alt det materiale, donorerne får, men det skal gøres på en sådan måde, at støtten omfang ikke kommer til at afhænge alt for meget af disse resultater.

60. Dialogen med regeringerne er generelt formaliseret og tilfredsstillende ⁽²⁾. Men de nationale parlamenter deltager ofte ikke aktivt nok og dialogen med OR (jf. boks 7) er i mange tilfælde ikke god nok på grund af institutionelle svagheder og deres svage stilling over for deres regeringer og donorerne.

⁽¹⁾ NB: flere donorlandes OR mødes regelmæssigt i en koordineringskomité, komitéen for harmonisering af oversøisk revisionspraksis (*Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP*). Målet er at få fastlagt en koordineret revisionsmetode, som bygger på modtagerstaternes OR's arbejde, og — med godkendelse fra modtagerstaternes OR — revision af anvendelsen af den budgetstøtte, deres respektive lande har givet.

⁽²⁾ Dialogen med regeringen er formelt knæsat i finansieringsforlagene og -aftalerne.

Boks 7 — Eksempler på utilstrækkelig dialog med de overordnede revisionsorganer

1. I Etiopien anvendte donorerne ikke beretningerne fra den nationale revisor (og fra de interne revisorer), der er på amharisk. Et af resultaterne af Rettens revisionsbesøg var, at der vil blive sørgt for oversættelse til engelsk, så beretningerne kan anvendes, og at den nationale revisor bliver medlem af udvalget til forvaltning af de offentlige finanser, som er sammensat af repræsentanter for donorerne og regeringen.

2. I Mozambique er dialogen med forvaltningsdomstolen vanskelig. Forvaltningsdomstolen føler sig ikke forpligtet af den aktion i matricen i »Performance Assessment Framework⁽¹⁾« (PAF), der går ud på, at forvaltningsdomstolen ikke længere skal foretage forudgående kontrol. Donorerne har forhandlet denne matrix med regeringen, og forvaltningsdomstolen fastholder, at den hverken kan eller skal anvende andet end national lovgivning.

⁽¹⁾ Resultatevalueringsrammerne.

61. Kommissionen bør i koordinering med de øvrige donorer fortsætte udviklingen af en metodologi, der sigter mod at yde passende institutionsudviklingsstøtte til OR⁽¹⁾, og der bør etableres tilsvarende støtte til parlamenternes finans- og budgetkontroludvalg.

62. Eftersom regeringen kontrolleres af parlamentet og OR, er den ikke nødvendigvis den rette part at drøfte foranstaltninger til udbygning af parlamentets og OR's kapacitet med. Derfor er det vigtigt, at det under forhandlingerne med landet, som føres med regeringen, overvejes, hvordan Kommissionen etablerer bedre kontakt til begge disse institutioner.

Kommissionens mangel på menneskelige ressourcer

63. Under revisionsbesøgene konstateredes det, at der i nogle tilfælde ikke var sat menneskelige ressourcer nok ind på overvågningen af reformerne af de offentlige finanser.

64. De pågældende ansatte er i næsten alle tilfælde økonomer (og det samme gælder for de øvrige donoreres lokale repræsentanter). Det er en hensigtsmæssig profil, men der kunne godt være mere spredning i de tilfælde, hvor flere ansatte i en delegation beskæftiger sig med budgetstøtten.

⁽¹⁾ Ansatte fra Retten deltog i et seminar om udviklingen af OR's kapacitet, som Kommissionen afholdt i december 2004.

65. De berørte afdelingsledere mener, at de centrale tjenestegrene har utilstrækkelige ressourcer. Retten mener, at der, i betragtning af de involverede beløbs størrelse, og af sagens betydning, bør ske ændringer på området, og at man burde kunne rette op på forholdene ved mere rationel udnyttelse af de disponible ressourcer⁽²⁾.

66. Desuden bør en række opgaver som f.eks. analysen af finansieringsforslagene og delegationernes overvågningsrapporter systematiseres ved, at der indføres kontrollister⁽³⁾. Det kan sikre, at det arbejde, der udføres, er fuldstændigt dækkende og ensartet, og kan gøre det nemmere at undersøge arbejdet.

67. Kommissionen afholder kurser for de ansatte i emner, der har relation til offentlige finanser⁽⁴⁾. Denne kursusvirksomhed bør udbygges.

68. Endelig kan det nævnes, at delegationerne i Vestafrika har indført et system til udveksling af erfaringer og bestemmelse og udbredelse af de bedste praksis. Dette system bør udvides til også at omfatte de øvrige regioner.

Faktum: Det går fremad med reformerne, men modtagerlandenes forvaltning er stadig meget svag

69. Under besøgene i de fem lande blev der ikke afsløret væsentlige afvigelser mellem, hvad Kommissionen oplyste, og de faktiske forhold, der blev konstateret på stedet (en undtagelse herfra var det problem, der er omtalt i punkt 38).

⁽²⁾ Det er ikke optimalt, at overvågningen af forvaltningen af de offentlige finanser er delt mellem samarbejdskontoret EuropeAid og Generaldirektoratet for Udvikling (DEV), og det fungerer kun på grund af allerede eksisterende gode personlige forbindelser.

⁽³⁾ Standardliste over punkter, der skal kontrolleres, hvormed man kan sikre sig, at analysen af dokumenterne er fuldstændig og systematisk, og se, hvem der har udført kontrollerne.

⁽⁴⁾ Ansatte i Retten har deltaget i de tre vigtigste kurser i budgetstøtte, som Kommissionen har afholdt for sine ansatte (to kurser i makroøkonomisk budgetstøtte — et grundkursus og et avanceret kursus — og et kursus i sektorspecifik budgetstøtte).

70. Der er mange svagheder ved systemerne til forvaltning af de offentlige finanser ⁽¹⁾, som i mange tilfælde forstærkes på perifert plan, f.eks. i kommunerne, og der er til stadighed en høj risiko for, at budgetstøtten anvendes i strid med hensigten. Men mange vigtige reformer, der sigter mod at begrænse denne risiko, er under gennemførelse, og modtagerstaterne gør en mærkbar indsats på dette område. Der har kunnet konstateres fremskridt på en række områder: budgetprogrammeringen (den er blevet mere kohærent med strategien for fattigdomsbekæmpelse), procedurerne for inkassering af indtægterne ⁽²⁾ og afholdelse af udgifterne (med bl.a. forenklede og i mange tilfælde elektroniske kredsløb, en mere rationel forvaltning af finansstrømme og strengere regler for tildeling af offentlige indkøbskontrakter), regnskabsaflæggelsen (den går hurtigere), og de interne og eksterne kontroller (jf. boks 8).

Boks 8 — De vigtigste reformer af forvaltningen af de offentlige finanser, der var i gang i 2004 i de fem besøgte lande

1. I Etiopien omfatter programmet for udgiftsforvaltning og -kontrol (EMCP) otte projekter, der er i gang, og som dækker finanslovgivningen, programmet for offentlige udgifter, budgetreformen (programmering og overvågning), regnskabsreformen, forvaltningen af finansstrømme, finansinformationssystemet og de interne og eksterne kontroller.

2. I Mozambique går den vigtigste af reformerne på statens finansforvaltningssystem (SISTAFE). Det blev iværksat for nylig med forsinkelse og dækker bl.a.: forenkling af udgifts- og indtægtsstrømmene, rationalisering af finansstrømmene, informatisering af udgifterne, budgetklassificeringen, regnskabsafslutning og -revision, generalinspektoratet for finanser, budgetprocedurerne og programmeringen på mellemlang sigt. Hertil kommer en reform af procedurerne for indgåelse af offentlige aftaler og en reform af afgifts- og toldindtægterne. Sidstnævnte er ved at være endeligt gennemført, og de indenlandske indtægter er steget fra 9 % til ca. 14 % af bruttonationalindkomsten i perioden 1996-2004.

3. I Niger blev der vedtaget en ny budgetplan og en ny regnskabsplan, og de er ved at blive iværksat. Lovtekster og bestemmelser vedrørende budgetcyklen er ved at blive ajourført, og reformer vedrørende indtægtsopkrævning, offentlige indkøbskontrakter og et overordnet revisionsorgan er under udarbejdelse.

⁽¹⁾ Ud over en generel svaghed, der har med kapaciteten i modtagerlandenes forvaltninger at gøre, er der i mange tilfælde svagheder f.eks. ved tildelingen af kontrakter, overvågningen af indkøb (der findes ikke en materialeliste eller en værdifortegnelse), forvaltningen af finansstrømmene, bogføringen, forvaltningsredskaberne eller de interne og eksterne kontroltjenesters procedurer og ressourcer.

⁽²⁾ De indenlandske indtægter er *de facto* ofte taget i betragtning i regeringernes reformer, selv om Kommissionen ikke integrerer dem nok i guiden (jf. punkt 24).

4. I Tchad er der igangsat reformer, der bl.a. dækker fastlæggelse af udgiftsrammer på mellemlang sigt, finanslovgivningen, indførelse af et system, hvor hvert enkelt program opføres særskilt på budgettet, informatisering og rationalisering af udgiftsstrømmene, offentlige indkøbskontrakter, skatte- og toldindtægter og udvikling af forvaltningsredskaber.

5. I Zambia er der ved at blive iværksat en række reformer, der dækker omstrukturering af de offentlige tjenester, aflønningssystemet for de offentligt ansatte, decentralisering samt forvaltningen af de offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed (PEMFA), der er iværksat på tolv områder, som dækker hele budgetcyklen. Informatiseringen af finansforvaltningen er allerede gennemført, og regeringen opstillede i 2004 et aktivitetsbaseret budget, som er koblet sammen med den mellemlangsigtede programmering og lofterne for de beløb, der kan overføres månedlig.

71. Reformerne er så omfattende og så komplicerede, at de kræver lang tid, især fordi der ofte opstår forsinkelser, fordi de forvaltninger, der har til opgave at iværksætte dem, generelt har meget begrænset kapacitet. Det er stadig for tidligt at se, om reformerne har givet bæredygtige resultater af betydning, selv om den overvågning, som bl.a. Kommissionen har iværksat, viser ganske positive midtvejsdelresultater.

Kommissionen reagerer hensigtsmæssigt

72. Hver enkelt finansieringsaftale er en kontrakt, som forpligter Kommissionen og modtagerlandet. Afhængigt af, hvordan kvaliteten af forvaltningen af de offentlige finanser udvikler sig et modtagerland, kan Kommissionen reagere på fire forskellige måder. Den kan suspendere et program ensidigt, den kan ændre det i forståelse med det pågældende land, den kan træffe foranstaltninger under gennemførelsen af programmet, og den kan vejlede ved udarbejdelsen af det følgende program. Kommissionen har reageret hensigtsmæssigt og kohærent med sin dynamiske metode (jf. punkt 28). For eksempel har Kommissionen suspenderet betalingen af den første (faste) rate på 20 millioner euro til Tchad, fordi IMF-programmet ⁽³⁾ blev afbrudt.

73. Når en variabel rate udbetales med mindre end det fastsatte maksimumsbeløb, er restbeløbet stadig formålsbestemt til modtagerlandet. Dermed går de variable raters effekt som incitament i nogen grad tabt. Det ville være mere effektivt, hvis det blev fastsat, at landet mister restbeløbene.

⁽³⁾ Den internationale Valutafonds og regeringens forhandlinger hen imod udgangen af 2003 om sjette revision af programmet, der finansieres af faciliteten for fattigdomsreduktion og vækst (PRGF), førte ikke til en aftale. Dette PRGF-program udløb den 6. januar 2004 og blev ikke forlænget, og dermed var Tchad ikke mere automatisk berettiget til budgetstøtte i henhold til Cotonou-aftalens artikel 67, stk. 4.

74. Reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser er en mellemlang- eller langsigtet proces, og derfor bør hver fornyelse af programmerne give anledning til justering af betingelserne for budgetstøtten (de betingelser, der opstilles på forhånd, indikatorerne og vægtingen af de variable rater) under hensyntagen til de fremskridt, der er gjort, og til nye prioriteter. Det er for tidligt at konstatere, hvilke reaktioner der vil komme på dette stadie i de fem besøgte lande.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Konklusion

75. Rettens revision gav nedenstående svar på spørgsmålene i punkt 19.

76. Kommissionen har fastlagt en **metodologisk ramme**, som sætter den i stand til at vurdere udgangssituationen for forvaltningen af de offentlige finanser i modtagerlandene, og udviklingen i denne forvaltning (jf. punkt 23 og 41). Denne ramme er et fremskridt i forhold til, hvordan forholdene var tidligere, men den er ikke fuldstændig (jf. punkt 24 og 26), og den er for upræcis (jf. punkt 25). Den er ikke en hjælp til at forstå den logiske sammenhæng mellem støtteprogrammerne (jf. punkt 30). Guiden ajourføres ikke (jf. punkt 27). Instruktionerne vedrørende overvågningsrapporterne er også ufuldstændige, selv om Kommissionen allerede har forbedret dem meget (jf. punkt 42).

77. Denne metodologiske ramme er blevet **iværksat** på en ganske tilfredsstillende måde i indledningsfasen, men korrupsion er ikke taget tilstrækkeligt i betragtning, og delegationslederne har ikke udarbejdet de foreskrevne anbefalinger. I en række tilfælde var der ikke fastlagt en samlet ramme for institutionsudviklingsstøtten (jf. punkt 31-37). Overvågningen fungerer mindre tilfredsstillende, rapporterne fra delegationerne er for statiske og ufuldstændige, og resultatindikatorerne virker i nogle tilfælde ikke tilstrækkeligt ansporende (jf. punkt 47-51).

78. Disse processer er komplekse og vanskelige at iværksætte, fordi de skal anvendes af selvstændige stater. Et kriterium for reformernes succes er, at disse stater vedkender sig ejerskabet til dem, og det kan Kommissionen tilskynde dem til, men ikke pålægge dem.

79. Kommissionen er heller ikke herre over koordineringen mellem donorerne, men den er primus motor på centralt niveau, især sammen med Verdensbanken, inden for rammerne af PEFA (jf. punkt 43). I AVS-landene er koordineringen imidlertid fortsat et problem, hvad der blandt andet kan få negative følger for iværksættelsen af PEFA's evalueringsramme på området.

80. De oplysninger, der dannede grundlag for finansieringsafgørelserne — og siden hen de oplysninger, der blev fremlagt i overvågningsdokumenterne — **gav et korrekt billede af de faktiske forhold**. Kommissionen er altså i det store og hele orienteret om de svagheder, der indvirker på systemerne til forvaltning af de offentlige finanser (jf. punkt 38 samt 69, 70 og 71).

81. Kommissionen har truffet rigtige finansierings**afgørelser** og **reageret** rigtigt under programgennemførelsen, når man tager i betragtning, at den anlægger en dynamisk fortolkning af Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2 (jf. punkt 28). Denne fortolkning betyder, at risikoen, i det mindste på kort sigt, bliver højere, og det gør det endnu mere nødvendigt med et strengt tilsyn fra Kommissionens side.

82. **Afgørelserne** er imidlertid ikke fyldestgørende begrundet (jf. punkt 39). Finansieringsforslagene og -aftalerne viser ikke tilstrækkelig klart sammenhængen mellem svaghederne ved forvaltningen af de offentlige finanser, regeringernes reformprogrammer, den institutionsudviklingsstøtte, der er nødvendig for gennemførelsen af disse reformer, og overvågningsinstrumenterne, herunder forhåndsbetingelserne og resultatindikatorerne (jf. punkt 30). Når sammenhængen ikke fremgår klart, når der mangler perspektivering, og når rapporteringen ikke er standardiseret og ikke struktureret godt nok, er der ikke garanti for, at EUF-Udvalget kan få sikkerhed for, at alle svagheder er taget i betragtning (jf. punkt 32 og 33).

83. De reformer, der er en følge af ikke-øremærket direkte budgetstøtte, kræver meget lang tid. Der kan endnu ikke konstateres bæredygtige resultater af betydning, selv om den overvågning, bl.a. Kommissionen har foretaget, viser midtvejsdelresultater, der overvejende er positive (jf. punkt 69, 70 og 71). Den risiko, budgetstøtten er udsat for (jf. punkt 12), og som både Parlamentet og Rådet er bekymrede over (jf. punkt 2), består stadig i vid udstrækning. Nedenstående anbefalinger skulle gøre det muligt at forvalte denne risiko bedre.

Anbefalinger

84. Kommissionen bør ajourføre sin metodologiske vejledning i programmering og iværksættelse af budgetstøtte i tredjelande (guiden) og indarbejde de hensigtsmæssige instruktioner, der er udsendt siden marts 2002, i den (jf. punkt 27). Den bør også foretage de fornødne forbedringer, så det bl.a. sikres, at der inden for hvert enkelt støtteprogram er kohærens mellem de svagheder, der konstateres, de reformer, der skal afhjælpe dem, institutionsudviklingsstøtten og overvågningsinstrumenterne (jf. punkt 30). Endvidere bør problemerne i forbindelse med de indenlandske indtægter, herunder indtægterne fra de offentlige virksomheder (jf. punkt 24), og korrupsion (jf. punkt 34) tages mere i betragtning. Instrukserne om delegationernes overvågningsrapporter bør også inkorporeres (jf. punkt 42).

85. Kommissionens erklæring om, at Cotonou-aftalens artikel 61, stk. 2, er opfyldt, bør standardiseres og struktureres bedre. Det bør fremgå af erklæringen, hvorfor den er nået til den konklusion, at modtagerlandet er slået ind på en tilfredsstillende kurs, og at de svagheder ved forvaltningen af de offentlige finanser, der er konstateret i vurderingen af udgangssituationen, er taget i betragtning (jf. punkt 39 og 40).

86. Kommissionen bør anvende resultatindikatorer, som virkelig tilskynder modtagerlandene til at sætte skub i deres reformer, og som i højere grad går på resultater, der viser forbedringer af forvaltningen (jf. punkt 49).

87. Kommissionen bør gøre alt, hvad den kan, for at arbejdet inden for rammerne af PEFA med udviklingen af en ramme for evaluering af resultaterne af de offentlige finanser giver resultater (jf. punkt 43). Der er her tale om en stor indsats for at koordinere donorerne, og arbejdet bør forbedres yderligere ved, at de resultater, der vil være opnået ved udgangen af testfasen, samt Rettens forslag tages i betragtning (jf. punkt 7 i bilag 2), navnlig det forslag, der går på kontroltest. Det er vigtigt, at donorerne snart vedtager og iværksætter denne ramme, navnlig de donorer, som deltager i partnerskabet.

88. Koordineringen mellem donorerne lokale repræsentanter bør styrkes på sådanne områder som gennemførelsen af vurderingerne, evalueringerne og revisionerne, iværksættelsen af institutionsudviklingsstøtten og anvendelsen af betingelserne og resultatindikatorerne. Men beslutningerne om udbetaling af donorstøtte træffes naturligvis i hvert enkelt tilfælde af donoren alene (jf. punkt 54).

89. Forbindelserne med myndighederne i modtagerstaterne bør struktureres og udbygges systematisk, så de ikke kun omfatter regeringerne, parlamenterne og de overordnede revisionsorganer, hvis kapacitet bør styrkes, så de kan gennemføre de reformer, der vedrører dem, og kontrollere dem, der sorterer under den udøvende magt. Det er derfor vigtigt, at det som et led i forhandlingerne med en AVS-stats regering overvejes, hvordan Kommissionen etablerer bedre kontakt til AVS-statens parlament og OR (jf. punkt 56-62).

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 29. og 30. juni 2005.

På Revisionsrettens vegne
Hubert WEBER
Formand

BILAG I

SEKS TABELLER TIL ILLUSTRATION AF BUDGETSTØTTENS OMFANG

Tabel A

Budgetstøtten ⁽¹⁾ i procent af EUF-bistanden (forpligtelser og betalinger) i perioden 1999 til 2004

(millioner euro)

	År	Samlet budgetstøtte ⁽²⁾	Samlet EUF-bistand	Budgetstøtten i procent af EUF-bistanden
		A	B	C = (A / B)
Forpligtelser	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Betalinger	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ I form af strukturtilpasningstøtte før Cotonou-aftalens ikrafttræden.

⁽²⁾ Inklusive HIPC-instrumentet (instrumentet til fordel for højt forgældede fattige lande).

Kilde: Kommissionen.

Tabel B

Den ikke-målede direkte budgetstøttes omfang i 2003 og 2004

(millioner euro)

	2003		2004	
	Forpligtelser	Betalinger ⁽¹⁾	Forpligtelser	Betalinger ⁽¹⁾
A) Ikke-målede direkte budgetstøtte	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Målede direkte budgetstøtte	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Indirekte budgetstøtte	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Samlet budgetstøtte ekskl. HIPC (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) HIPC-initiativet ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Samlet EUF-budgetstøtte (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Samlet EUF-bistand	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Ikke-målede direkte budgetstøtte i procent af samlet EUF-budgetstøtte (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Ikke-målede direkte budgetstøtte i procent af samlet EUF-bistand (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,19 %

⁽¹⁾ Betalingerne bogføres under regnskabsårets forpligtelser eller endnu ikke indfrie forpligtelser fra tidligere regnskabsår.

⁽²⁾ HIPC-initiativet (for højt forgældede fattige lande) skal lette de berørte landes udlandsgæld. Dets effekt minder om budgetstøtten, men det har ikke samme kontrolsystem. Forpligtelserne og betalingerne registreres i EUF's regnskaber, når de indgås henholdsvis overføres til Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Verdensbanken (VB).

Kilde: Kommissionen.

Tabel C

Den samlede EUF-budgetstøtte (forpligtelser og betalinger) pr. modtagerland i 2003 og 2004 (ekskl. HIPC)

(millioner euro)

Land	2003		2004	
	Forpligtelser	Betalinger ⁽¹⁾	Forpligtelser	Betalinger ⁽¹⁾
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Cameroun	0,00	8,86	0,00	0,00
Kap Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopien	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenya	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauretanien	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambique ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Centralafrikanske Republik	0,00	0,00	0,00	11,90
Demokrat. Republik Congo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé og Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tchad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
I alt	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Betalingerne bogføres under regnskabsårets forpligtelser eller endnu ikke indfrie forpligtelser fra tidligere regnskabsår.

⁽²⁾ I 2004 omfatter betalingerne beløbene for variable rater til Mozambique (9,1 million euro), Niger (8,25 millioner euro) og Zambia (29,5 millioner euro).

Kilde: Kommissionen.

Tabel D

For de 5 besøgte lande: budgetstøtten (EUF og andre donorer) i procent af det nationale budget i 2004

(millioner euro)

Land	Landets budget ⁽¹⁾	Budgetstøtte fra Kommissionen	Budgetstøtte fra de øvrige donorer	Samlet udbetalt budgetstøtte	Samlet budgetstøtte i procent af landets budget
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopien	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambique	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tchad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ For Tchad vedrører budgetbeløbet regnskabsåret 2003.

Kilde: Kommissionen.

Tabel E

Budgetstøtten i procent af samlet bistand fra de største donorer i 15 afrikanske lande ⁽¹⁾ i 2003

Donor	Budgetstøtten i procent af samlet bistand
Verdensbanken ⁽²⁾	48,1 %
Det Forenede Kongerige	34,2 %
Europa-Kommissionen	30,7 %
Nederlandene	27,8 %
Sverige	21,5 %
Schweiz	19,2 %
Den Afrikanske Udviklingsbank	16,5 %
Italien	16,0 %
Irland	15,2 %
Norge	14,5 %
Canada	12,0 %
Danmark	10,1 %
Tyskland	6,4 %
Finland	3,9 %
Frankrig	2,3 %
Japan	1,0 %
Vægtet gennemsnit	25,7 %

⁽¹⁾ De 15 lande er: Benin, Burkina Faso, Etiopien, Ghana, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Uganda, Rwanda, Senegal, Sierra Leone og Tanzania.

⁽²⁾ Bistanden fra Verdensbanken er hovedsagelig lån.

Kilde: SPA — Strategisk Partnerskab med Afrika — »Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payment Support with National Poverty Reduction Strategy Processes« — endeligt projekt af 7. februar 2005.

Tallene i dette dokument er tilnærmede og forenklede skøn.

Tabel F

Budgetstøtte betalt af forskellige donorer i 2004 til de fem besøgte lande

(millioner euro)

Donor	Etiopien		Mozambique		Niger		Tchad		Zambia	
	Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%	Beløb	%
Europa-Kommissionen	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Verdensbanken ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Den Internationale Valutafond ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Den Afrikanske Udviklingsbank	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Tyskland	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgien	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Canada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Danmark	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finland	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Frankrig	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irland	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italien	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japan	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norge	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nederlandene	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Det Forenede Kongerige	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Sverige	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Schweiz	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
I alt	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100, %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Denne bistand er ydede lån.

Kilde: Kommissionen.

BILAG 2

UDKASTET TIL NY RAMME FOR EVALUERING AF SYSTEMERNE TIL FORVALTNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER

1. Delegationernes overvågningsrapporter er baseret på eksisterende diagnoser og evalueringer. De vigtigste traditionelle instrumenter til evaluering af kvaliteten af de offentlige finanser, som i mange tilfælde er udviklet af Den Internationale Valutafond og Verdensbanken, er »Country Financial Accountability Assessment (1)« (CFAA), »Public Expenditure Review (2)« (PER), »Report on the Observance of Standards and Codes (3)« (ROSC), »Country Procurement Assessment Report (4)« (CPAR), »Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)« (HIPC-AAP), »Fiduciary Risk Assessment (6)« (FRA) og »Public Expenditure Tracking Survey (7)« (PETS). I en række lande, som f.eks. Etiopien, har donorerne udviklet andre instrumenter på stedet.

2. På grund af denne mangfoldighed af evalueringer, der både var tunge at iværksætte og i en række tilfælde vanskelige at udnytte, blev det nødvendigt at rationalisere og samle dem i én rapport. Dette nye instrument, som ikke skal være et supplement til ovennævnte instrumenter, men erstatte dem, skal være fælles for alle donorer og kunne anvendes i alle lande (ikke kun AVS-landene). Det skal give et tilstrækkelig fuldstændigt billede af forvaltningen af de offentlige finanser i et land, og bl.a. dække alle de større risici, som budgetprogrammeringen og -gennemførelsen, regnskabsaflæggelsen og de interne og eksterne kontroller er forbundet med.

3. Derfor gik »Public Expenditure and Financial Accountability (8)« (PEFA) i 2004 i gang med en ny ramme for evaluering af systemerne til forvaltning af de offentlige finanser (evalueringsrammen). Det centrale i dette instrument er otteogtyve indikatorer til måling af, om procedurerne, systemerne og institutionerne til forvaltning af de offentlige finanser er hensigtsmæssige og fungerer godt (jf. tabel G).

Tabel G

**Standardindikatorer for forvaltningen af de offentlige finanser, der er udviklet af PEFA-partnerskabet
(Public Expenditure and Financial Accountability)**

A. RESULTATERNE AF SYSTEMERNE TIL FORVALTNING AF DE OFFENTLIGE FINANSER	
1.	Samlet budgetunderskud i forhold til det oprindelig vedtagne budget.
2.	De faktiske budgetudgifters sammensætning i forhold til det oprindelig vedtagne budget.
3.	Samlede offentlige indtægter i forhold til det oprindelig vedtagne budget.
4.	Saldo for betalingsrestancer; nye restancer kumuleret i det forudgående regnskabsår.
B. VIGTIGSTE KARAKTERISTIKA VED SAMTLIGE SEKTORER: FULDSTÆNDIGHED OG GENNEMSIGTIGHED	
5.	Er foranstaltningerne til kontrol af de samlede budgetrisici fuldstændig dækkende?
6.	Redegøres der i budgetrapporterne for alle større offentlige udgiftsposter, herunder offentlige udgifter, der er finansieret af donorerne?
7.	Er oplysningerne i budgetdokumentationen om budgetoverslag, budget og budgetgennemførelse dækkende?

(1) Vurdering af landenes økonomiske ansvarlighed.

(2) Analyse af de offentlige udgifter.

(3) Rapport om overholdelsen af normer og koder.

(4) Analyse: Indgåelse af offentlige kontrakter i landet.

(5) Højt forgældede fattige lande — analyse og aktionsplan.

(6) Analyse af risikoen for, at midlerne ikke anvendes til de tilsigtede formål.

(7) Analyse af de offentlige midlers flow fra de går ind, til de er anvendt.

(8) Offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed. PEFA, der blev oprettet i 2001, er et partnerskab mellem Verdensbanken, Europa-Kommissionen, Det Forenede Kongeriges ministerium for international udvikling (DFID), det schweiziske økonomiministerium, det franske udenrigsministerium, det norske udenrigsministerium og Den Internationale Valutafond. Kommissionen har været medlem siden starten og fungerer som primus motor.

-
8. Budgetnomenklatur — administrativ, økonomisk, funktionel og programbaseret klassificering.
9. Kan udgifterne til bekæmpelse af fattigdom identificeres i budgettet?
-
10. De vigtigste oplysninger om de offentlige finanser og revisionsberetninger offentliggøres og sendes ud til offentligheden.
-
- C. BUDGETCYKLUS**
- C i) Planlægningen på mellemlang sigt og udarbejdelsen af budgettet*
-
11. Dækker budgetplanlægningen den offentlige investeringspolitik og budgettet flere år?
-
12. Er proceduren for budgetopstilling logisk og følges den nøje?
-
13. Er budgetregistreringen af drifts- og investeringsudgifter koordineret?
-
14. Behandles den årlige finanslov indgående af lovgiver?
-
- C ii) Budgetgennemførelsen*
-
15. Hvor effektivt fungerer planlægning, forvaltning og overvågning af finansstrømmene?
-
16. Procedurene for forvaltning og registrering af gæld og garantier.
-
17. De udbetalende ministeriers og organers kapacitet til at planlægge og indgå udgiftsforpligtelser i henhold til oprindelige/ændrede budgetter.
-
18. Dokumentation for, at de budgetterede ressourcer overføres rettidigt og på en gennemsigtig måde til de udbetalende enheder.
-
19. Hvor effektive er systemerne til intern kontrol?
-
20. Hvor effektive er procedurene for intern kontrol?
-
21. Hvor effektive er foranstaltningerne til kontrol af offentlige lønudbetalinger?
-
22. Findes der en gennemsigtig ordning for indgåelse af kontrakter, som er en integrerende del af systemet til forvaltning af de offentlige finanser, og som er baseret på bestemmelser om konkurrence, value for money og effektive kontroller?
-
- C iii) Regnskabsprocedurer og finansrapporter*
-
23. Afstemmes tallene regelmæssigt og overholdes fristerne herfor?
-
24. Hvordan er kvaliteten af de rapporter om budgetgennemførelsen, der udsendes flere gange årlig? Sendes de til dem, der skal have dem? Overholdes fristerne?
-
25. Hvordan er kvaliteten af det reviderede årsregnskab, der fremlægges for lovgiver? Er fristerne overholdt?
-
- C iv) Finansiell ansvarlighed, ekstern revision og ekstern kontrol*
-
26. Rækkevidden og arten af beretningerne om ekstern revision.
-
27. Den udøvende myndigheds eller den reviderede enheds opfølgning på beretningerne om ekstern revision.
-
28. Behandles beretningerne om ekstern revision indgående af lovgiver?
-

Kilde: PEFA. Revideret udkast til ramme for evaluering af systemerne til forvaltning af de offentlige finanser af 12. februar 2004.

4. Denne metode har to begrænsninger, som donorerne kender og accepterer. For det første fører den ikke til anbefalinger. Dét ville nok kræve en mere dybtgående analyse af årsagerne til de konstaterede problemer. For det andet dækker den ikke spørgsmålet om de offentlige finansers effektivitet og produktivitet.

5. Disse indikatorer, der placerer landet på en skala fra A (bedste placering) til D, er kvalitative og dækker generelt et ret bredt område, som kan opdeles i flere mindre. Som eksempel kan nævnes indikator nr. 22 til måling af, om der findes ordninger for indkøb af tjenesteydelser, bygge- og anlægsarbejder og leverancer, og om de er gennemsigtige. Evaluering af denne indikator omfatter bl.a. undersøgelse af de gældende bestemmelser, undersøgelse af, om de anvendes korrekt (f.eks. offentliggørelse af udbud), undersøgelse af kontrolsystemernes effektivitet og sammenligning mellem priserne betalt i henhold til offentlige kontrakter og priserne på det private marked.

6. I henhold til den standardrapport, der foreslås i evalueringsrammen, skal der ud over disse indikatorer gives mere generelle oplysninger om landet og dets forvaltningssystemer, navnlig en beskrivelse af regeringens program for reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser med angivelse af, i hvor høj grad reformerne dækker de svagheder, som er afsløret med indikatorerne.
7. Efter Rettens gennemgang af evalueringsrammen foreslår den følgende forbedringer:
- a) En række indikatorer omfatter evaluering af forvaltnings- eller kontrolsystemerne. Når et system anses for svagt, kan evalueringen af det være begrænset til samtaler og begrænsede undersøgelser. Til gengæld må man — for at kunne konkludere, at et system virker — nødvendigvis foretage mere dybtgående kontrol herunder kontroltest ⁽¹⁾.
 - b) Det ville være hensigtsmæssigt, hvis årsagerne til de svagheder, der kan fastslås uden store supplerende undersøgelser, blev beskrevet systematisk, så regeringens reformprogram, som skal afhjælpe svaghederne, kan målrettes bedre.
 - c) Tolv indikatorer er baseret på bl.a. indekstal (for differencer, frister, beløb eller procenter) (jf. tabel H). Resultaterne af disse indekstal bør figurere systematisk i vurderingsrapporterne, og en række af dem kunne anvendes som resultatindikatorer i Kommissionens programmer.
 - d) Indikator nr. 3, som går på de offentlige indtægter, bør omfatte en komparativ analyse af de inkasserede indenlandske indtægter og det indtægtsbeløb, der med rimelighed kan forventes landets aktivitet taget i betragtning (f.eks. sammenholdelse af importmængderne med den inkasserede told).
 - e) Indikator nr. 25, som går på de reviderede årsregnskaber, forudsætter, at lovgiver behandler det overordnede revisionsorgans (OR) beretning om årsregnskabet. Det ville være hensigtsmæssigt, hvis ORs arbejde og erklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed og om, om den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, også blev underlagt parlamentarisk kontrol, selv om man bør være varsom på dette område.
 - f) Indikator nr. 26, som går på den eksterne revision, bør omfatte en analyse af, om OR's ressourceforbrug står i et rimeligt forhold til omfanget af revisionsopgaverne.
 - g) Der bør tilføjes en indikator til måling af, om de bogførte ydelser faktisk er leveret, og til måling af kvaliteten af dem, samt i forbindelse med indkøb, der er foretaget på centralt plan, til måling af problemet med leveringen af ydelserne til de endelige modtagere ⁽²⁾.
 - h) Der bør tilføjes en indikator til måling af bekæmpelsen af korruption. Det undersøges, hvilke foranstaltninger, der er truffet til påvisning, analyse af bekæmpelse af korruption ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Kontroltest, som tidligere kaldtes systemtest, en internationalt anerkendt revisionstandard. Jf. bl.a. ISA-standarderne (International Standards on Auditing (internationale revisionsstandarder)) 330, 430 og 530 fra IFAC (International Federation of Accountants (den internationale revisorsammenslutning)).

⁽²⁾ Under denne indikator kan indekstallet være procentsatsen for leveringerne af centralt indkøbte goder til de endelige modtagere.

⁽³⁾ Under denne indikator kan indekstallene være indikatorer for opkrævet skat som dem, Transparency International anvender.

Tabel H

Nøgletal (indekstal) for de indikatorer, som foreslås i evalueringsrammen

Indikator	Nøgletal (indekstal)
1	— Difference mellem samlet forventet budgetunderskud og faktisk underskud i % af budgetterede udgifter. — Difference mellem forventet primær budgetsaldo (før renter) og faktisk saldo i % af budgetterede udgifter.
2	— Gennemsnitlig difference mellem faktiske og forventede udgifter beregnet på grundlag af en funktionsbaseret klassificering. — Gennemsnitlig difference mellem faktiske og forventede udgifter beregnet på grundlag af en økonomisk klassificering. — Gennemsnitlig difference mellem faktiske og forventede udgifter beregnet på grundlag af en administrativ klassificering. — Budgetuligevægt (medianværdien af ændringerne fra et år til det næste i budgetpolitikken og i hver funktionsbaseret eller administrativ klassificering i de fire forudgående regnskabsår: udviklingen i budgetpolitikken udtrykt i % af budgettet)
3	— Faktiske indtægter minus forventede indtægter i % af budgettet.
4	— Beløb for restancer i % af samlede udgifter.
10	— Antal dage fra et kvartals udgang til offentliggørelsen af den kvartalsvise budgetrapport.
14	— Antal dage afsat til lovgivers behandling af finansloven.
18	— De ressourcer, der er overført til de dekoncentrerede tjenesteenheder, i % af de forventede ressourcer.
19	— Fejlprocenten i de løbende finansielle transaktioner.
22	— Den pris, den offentlige sektor betaler for leverancer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser, svarer til den pris, den private sektor betaler for tilsvarende produkter.
24	— Antal dage fra et kvartals udgang til omdelingen af den kvartalsvise budgetrapport i de offentlige forvaltninger.
25	— Antal måneder fra regnskabsårets udgang til fremlæggelsen af årsregnskabet for lovgiver.
26	— Antal måneder fra offentliggørelsen af de eksterne revisionsberetninger til afslutningen af behandlingen i det ansvarlige parlamentariske udvalg.

Kilde: PEFA. Revideret udkast til ramme for evaluering af systemerne til forvaltning af de offentlige finanser af 12. februar 2004.

BILAG 3

KOMMISSIONENS RESULTATINDIKATORER

1. Punkt 3.7 i den metodologiske guide giver mange oplysninger om, hvordan resultatindikatorer udvælges og anvendes. Der står bl.a., at indikatorerne så vidt muligt skal være beskrevet i PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper (landets fattigdomsstrategi)) eller i dokumenterne om regeringens politik, og at de øvrige donorer også bør bruge dem. Det fastslås, at indikatorerne skal være SMART (Specifikke — Målelige — Accepteret af alle — Realistiske — Tidsbestemte).

2. Resultatindikatorerne i Kommissionens programmer kan fordeles på forskellige områder, hvoraf de vigtigste er de sociale sektorer såsom sundhedssektoren og undervisningssektoren, og forvaltningen af de offentlige finanser (indikatorer vedrørende offentlige finanser). Kun den sidstnævnte kategori undersøges inden for rammerne af denne revision. I bilag 13a til guiden gives der som eksempel fyre resultatindikatorer, hvoraf de syv er specifikke for de offentlige finanser (jf. tabel I).

Tabel I

Liste over syv resultatindikatorer for de offentlige finanser, som foreslås som eksempel i bilag 13a til Kommissionens guide

Differencen mellem budgettildelingerne og sektormålene
Budgettets gennemførelsesgrad (samlet og for hver prioriteret sektor)
Andelen af budgettet, der går til de mest perifere strukturer (undersøgelse)
Udgiften pr. enhed for produkter til konsum, der er indkøbt under offentlige kontrakter/udgiften pr. enhed ved lokale indkøb i private sektor (eller hos donorer) (undersøgelse)
Den tid, det tager at betale leverandører
Procentsatsen for misligholdelse af procedurerne
Forsinkelser i regnskabsafslutningen og i godkendelsen af finansloven/meddelelsen af decharge for budgetgennemførelsen.

3. Tendensen går i retning af, at regeringen og donorerne i fællesskab opstiller en liste over indikatorer, hvorfra alle så udvælger dem, de især ønsker at bruge. Målene er at fastsætte indikatorer, landet fuldt ud accepterer, og at undgå at få en mængde forskellige indikatorer for hver donor.

4. De opstillede resultatindikatorer (art og antal) er alle udvalgt specielt. Antallet af dem er generelt udtryk for omfanget af de variable rater i forbindelse med de offentlige finanser (jf. tabel J).

Tabel J

Resultatindikatorerne i procent af de variable rater under de fem reviderede programmer

(millioner euro)

	Variable rater				Resultatindikatorer			
	Samlet beløb	Beløb i forbindelse med indikatorer for offentlige finanser	Beløb for sektor-specifikke indikatorer	Offentlige finanser i procent af samlet beløb	Samlet antal	Antal indikatorer for offentlige finanser	Antal sektor-specifikke indikatorer	Indikatorerne for offentlige finanser i procent af samlet antal
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopien	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambique	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tchad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Kilde: Finansieringsaftaler.

5. Ifølge Kommissionen får de variable rater (jf. tabel K) større vægt, når de nationale myndigheder skal »opmuntres« til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser.

Tabel K

De variable raters vægt i de fem reviderede programmer

(millioner euro)

	Programmets samlede beløb	Budgetstøtte				Hermed forbundne udgifter	
		Rater i alt	Faste rater	Variable rater		Institutionsudviklingsstøtte	Revisioner
		A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F
Etiopien	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambique	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tchad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Kilde: Finansieringsaftaler.

6. Af de fem besøgte lande har de tre allerede fået variable rater. Hver gang var der på grundlag af resultatindikatorerne for forvaltningen af de offentlige finanser blevet udbetalt mindre end det fastsatte maksimumsbeløb (jf. tabel L).

Tabel L

Resultatindikatorernes indvirkning på beløbet for de variable rater, der er udbetalt i de besøgte lande

(millioner euro)

Kategori af resultatindikatorer	I henhold til finansieringsaftalen		I henhold til evalueringen		
	Antal fastsatte indikatorer	Fastsat maksimumsbeløb	Antal opfyldte indikatorer	Udbetalt beløb	Ikke-udbetalt beløb
Variabel rate i 2003 under programmet for Mozambique					
Offentlige finanser	8	5	5	3,50	1,50
Sociale sektorer	14	5	9	3,20	1,80
I ALT	22	10	14	6,70	3,30
Variabel rate i 2004 under programmet for Mozambique					
Offentlige finanser	8	7	4	4,20	2,80
Sociale sektorer	14	7	10	4,90	2,10
I ALT	22	14	14	9,10	4,90
Variabel rate i 2004 under programmet for Niger					
Offentlige finanser	5	8	3	4,50	3,50
Sociale sektorer	7	8	4	3,75	4,25
I ALT	12	16	7	8,25	7,75
Variabel rate i 2004 (nr. 2) under programmet for Zambia					
Offentlige finanser	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Variabel rate i 2004 (nr. 3) under programmet for Zambia					
Offentlige finanser	8	10	5	5,00	5,00
Sociale sektorer	8	20	7	16,25	3,75
I ALT	16	30	12	21,25	8,75
TILSAMMEN	83	100	52	53,55	46,45

(*) Af disse 5 indikatorer er de 4 kun opfyldt delvis.

Kilde: Evalueringsskemaer vedrørende udbetalte rater.

BILAG 4

GOD PRAKSIS FOR KOORDINERING MELLEM DONORER: MOZAMBIQUE SOM EKSEMPEL

1. Koordineringen mellem donorerne og mellem dem og regeringen er fastlagt i en partnerskabsaftale (Memorandum of Understanding — fælles hensigtserklæring, FHE). Den blev underskrevet i april 2004, og partnerskabet talte seksten medlemmer ved udgangen af 2004. Aftalen indeholder en matrix (PAF — Performance Assessment Framework, resultatvurderingsramme) for, hvordan udviklingen i reformerne følges, med tilknyttede aktioner/indikatorer for en treårig periode (2004-2006), der tages op til revision årlig.
 2. Principielt giver donorerne afkald på at anvende resultatindikatorer, der ikke er opført i denne matrix (der er dog fravigelser, bl.a. for så vidt angår Kommissionen, som havde fastsat sine indikatorer i sit program før underskrivelsen af FHE).
 3. Der foreligger også en matrix for donorerens forpligtelser over for regeringen. Den omfatter en snes aktioner, der skal gennemføres, og som er fordelt på seks områder: budgetstøttens forudsigelighed, ensretning og harmonisering af indikatorerne, reduktion af den administrative byrde, kontrolbesøgene giver, gennemsigtighed, koordinering af institutionsudviklingsstøtten og tilpasning af budgetstøttebeløbene.
 4. Donorgruppen har roterende formandskab (Schweiz førte forsædet, da revisionsbesøget fandt sted) og en »trojka« sammensat af den nuværende, tidligere og kommende formand.
 5. Dialogen med regeringen foregår gennem en bestyrelse (steering committee), som omfatter repræsentanter for regeringen og »trojkaen +«, dvs. (den roterende) trojka plus — permanent — Verdensbanken og Kommissionen. Den mødes hver anden måned og oftere i april og september, hvor der foretages fælles undersøgelser.
 6. For at skåne forvaltningen har donorerne givet afkald på at foretage revision eller evalueringer ud over disse to fælles undersøgelser.
 7. Møderne mellem donorerne afholdes på tre planer: mellem projektlederne (politiske spørgsmål), mellem de ansvarlige for samarbejdet (opstilling af prioriteter) og mellem økonomerne (faglig overvågning).
 8. Økonomerne arbejder i tematiske grupper, og ansvaret for disse grupper har donorerne fordelt mellem sig. Området »offentlige finanser« omfatter de grupper, der beskæftiger sig med statens finansforvaltningssystem (SISTAFE), indtægter (skatter, afgifter og told), offentlige aftaler og revision. Delegationen er ansvarlig for gruppen »revision« og deltager aktivt i alle de andre med undtagelse af gruppen »indtægter«, hvis arbejde den holder sig orienteret om.
 9. Ud over området »offentlige finanser« er der grupper for budgetanalyse (som delegationen deltager i), overvågning af programmet for støtte til fattigdomsbekæmpelse, reformen af den offentlige sektor (som omfatter korruptionsaspektet) mv. Delegationen planlægger at deltage i gruppen »reformen af den offentlige sektor« med observatørstatus (for den finansierer ikke aktionerne på området).
 10. Evalueringen af forvaltningen af de offentlige finanser (PFMA), der blev fastlagt i september 2004, blev udført efter PEFA-evalueringsrammen (jf. bilag 2) bortset fra, at den blev gennemført i fællesskab med regeringen.
-

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

I. Formålet med at yde budgetstøtte er at fremme væksten og formindske befolkningernes fattigdom. De donorer, der benytter den, mener, at den på visse betingelser, som angår støtteberettigelsen, er mere effektiv end andre bistandsformer, fordi den forbedrer regeringernes muligheder for at planlægge og gennemføre reformer inden for makroøkonomi, enkeltsektorer eller offentlige finanser. Under denne synsvinkel imødegår budgetstøtten også de risici, som kan knytte sig til ekstern projektbistand. Budgetstøtten har således flere dimensioner. I forbindelse med Kommissionens budgetstøtte til AVS-staterne lægges der lige så stor vægt på sundheds- eller uddannelsesspørgsmål som på det – også vigtige – spørgsmål om offentlige finanser. Revisionsrettens beretning vedrører sidstnævnte aspekt og skal indpasses i denne mere globale kontekst.

II. Generelt accepterer Kommissionen at yde bistand til stater med svage administrative strukturer, både hvad angår offentlige finanser og mange andre forhold, idet målet med udvikling netop er at formindske disse svagheder. Gennem årene har Kommissionen, således som Revisionsretten bemærker det, mærkbart forbedret sine muligheder for at overvåge udviklingen inden for de offentlige finanser og har ofte taget initiativer over for andre donorer.

III. Efter Kommissionens opfattelse skal risikoen defineres som »alt, der kan lægge hindringer i vejen for målenes virkeliggørelse« (SEK(2004) 318 af 12.3.2004). Risiciene skal således ses på baggrund af ambitionerne og de fastsatte mål. Det er derfor vanskeligt at fastlægge dem uden at tage hensyn til de endelige mål (fattigdomsbekæmpelse) og denne bistandsforms talrige dimensioner.

IV. Kommissionen er enig i Revisionsrettens bemærkninger om de fremskridt, der er gjort med Kommissionens udvikling af analyse- og overvågningsinstrumenter. Det har gjort det muligt for den at fremlægge oplysninger, der er i overensstemmelse med de faktiske forhold, og at reagere hensigtsmæssigt. Der kan naturligvis stadigvæk foretages forbedringer under hensyn til det dermed forbundne costbenefitforhold, balancen mellem Kommissionens kontrolforanstaltninger og indsats og den betydning, der skal tillægges et programs andre dimensioner (i forbindelse med budgetstøtten lægger Kommissionen særdeles stor vægt på de sociale sektorer).

V. Generelt accepteres Revisionsrettens anbefalinger, og de modsvares også af allerede påbegyndte tiltag.

a) Metodeguiden er ved at blive ajourført og vil efter planen være færdig i 2005.

b) Den vil forklare spørgsmålet om staternes støtteberettigelse bedre.

c) Der tilstræbes bestandig ansøgende resultatindikatorer.

d) og e) PEFA-arbejdet er ved at være afsluttet, og Kommissionen har spillet og vil vedblive med at spille en vigtig koordinerende rolle for de forskellige donoreres arbejde, også på lokalt plan, med spørgsmålene vedrørende forvaltning af offentlige finanser.

f) Kommissionen har til hensigt at fremme parlamenternes og de overordnede revisionsorganers rolle under skyldig hensyntagen til de forskellige institutioners uafhængige beføjelser og til Cotonou-aftalen.

INDLEDNING

1. I tilknytning til særberetning 5/2001 og i sammenhæng med dens anbefalinger er Kommissionen blandt andet i højere grad gået over til ikkeøremærket budgetstøtte.

2. Som Revisionsretten bemærkede det i sin særberetning 5/2001 (punkt 62, anbefaling 1 e), er Kommissionen ikke ansvarlig for de forvaltningsmæssige fejl, der begås af de nationale myndigheder, som gennemfører deres budget. Derimod har den pligt til at sørge for streng overvågning af udviklingen i forvaltningen af de offentlige finanser, og det er netop det, den bestræber sig på.

REVISIONSOMRÅDET: IKKE-ØREMÆRKET DIREKTE BUDGETSTØTTE

3-6. Formålet med budgetstøtten er at sikre staterne ressourcer, som gør det muligt for dem at gøre befolkningernes levevilkår lidt mere udholdelige. Under denne synsvinkel støtter den iværksættelsen af vigtige reformer. Som led i denne støtte har Kommissionen pligt til at efterprøve, at alle forpligtelser, der er pålagt modtageren, er opfyldt, før den foretager betalingen til modtagerstaten. I fuld overensstemmelse med, hvad andre donorer (navnlig Bretton Woods-institutionerne) gør, er denne bistand ganske rigtigt som hovedregel ikke længere øremærket.

7. EU-bistanden har i almindelighed form af støtte til fattigdomsstrategier (PRSP). Omkring år 2000 ændrede den form og blev mere resultatorienteret. Støttebeløbet varierer (variabel rate) med virkeliggørelsen af mål i form af forbedret service (f.eks. vaccinationer, fødselshjælp og skoleundervisning) eller offentlige finanser. Denne beretning omhandler sidstnævnte aspekt.

9. Budgetstøtten giver de donorer, der benytter den, den fornødne legitimitet til at føre en alvorlig dialog med staterne om, hvorledes statens ressourcer som helhed forvaltes. Den er langt mere ambitiøs end en bistand af projektypen, hvis virkning i almindelighed begrænses til en vellykket gennemførelse af en investering.

10. Medens der ved projekterne iværksættes parallelle procedurer, som det er vanskeligt for modtagerstaterne at forvalte, gør budgetstøtten det muligt at styrke de nationale procedurer.

11. Denne bistandsform er kompliceret at iværksætte for donorerne, men den er givetvis mere enkel for modtagerstaterne. Alene af den grund begrænser den den ineffektivitet, der er forbundet med at have mange procedurer eller spredte foranstaltninger.

12. Efter Kommissionens opfattelse giver budgetstøtten — når betingelserne er opfyldt — et betydeligt udbytte af de europæiske skatteyderes penge, og dette forhold gør de risici, der knytter sig til de svage nationale offentlige finanssystemer, berettigede. Desuden tager Kommissionen risikoen for, at budgetstøtten ikke har nogen indvirkning på fattigdomsbekæmpelsen, særdeles alvorligt. Kommissionen styrer denne risiko via de forhåndsbetinger, som den stiller for at yde denne bistand. Den kan også indstille eller formindske igangværende bistand på grundlag af de resultater, som staten opnår. Sammenfattende bestræber Kommissionen sig hele vejen fra programmets vedtagelse til dets gennemførelse på at indføre passende kontrolinstrumenter og sikre et omkostningsniveau, der står i et rimeligt forhold til de risici, der løbes, og de menneskelige ressourcer, som den har til rådighed (se svaret nedenfor i punkt 63 og 65).

13. Forbedringen af forvaltningen af de offentlige finanser er et vigtigt udviklingselement, som står i centrum for budgetstøtten og netop tager sigte på at gøre denne forvaltning mere gennemsigtig, troværdig og effektiv. Forbedringen af forvaltningen af de offentlige finanser bidrager til at føre målet om fattigdomsbekæmpelse ud i livet.

14. Spørgsmålet om afhængighed af bistanden er et generelt problem, som dækker et større område end blot budgetstøtte. For øvrigt anser OECD systemet med variable rater for at være en god måde at stabilisere bistanden på.

15. Risikostyringen i forbindelse med budgetstøtten foregår via betingelserne for denne støttes forberedelse og iværksættelse: De støttebetingelser, der fastsættes i forslaget til finansiering, påbegyndelse og iværksættelse, og som fremgår af finansieringsaftalen, gør det muligt for Kommissionen at træffe afgørelse om, hvorvidt denne type bistand skal ydes, om den skal suspenderes undervejs i forløbet, og om beløbet skal forhøjes eller nedsættes.

RETTENS REVISION

19 (a, b, c, d). Revisionsrettens undersøgelse koncentrerer sig om forvaltningen af de offentlige finanser. Dette er efter Kommissionens opfattelse en særdeles vigtig dimension, men det er ikke den eneste. Ved forberedelsen og iværksættelsen af bistanden tages der også hensyn til andre meget vigtige elementer: den makroøkonomiske situation, sundheds- og uddannelsespolitikkerne, statens evne til at følge resultatindikatorerne og fattigdomsstrategiernes (PRSP) kvalitet. Risiciene i tilknytning til den eksterne bistand er i Kommissionens dokument SEK(2004) 318 beskrevet som »alt, der kan lægge hindringer i vejen for målenes virkeliggørelse«. Disse risici skal derfor »altid sammenholdes med de endelige mål, der søges virkeliggjort«.

20. Formålet med Revisionsrettens undersøgelse er ikke at måle virkningerne i form af fattigdomsbekæmpelse, men Kommissionen ønsker alligevel at fremhæve, at Revisionsrettens anbefalinger og analyser også skal ses på baggrund af den nødvendige ligevægt mellem de forskellige aspekter ved budgetstøtten, herunder det endelige mål dermed. I nogle stater kan det være rimeligt at lægge lige så stor vægt på vaccination af børn eller sundhedscentrenes virke som på de offentlige finanser. Det er årsagen til, at der tillægges indikatorerne for sundhed, uddannelse og offentlige finanser forskellig vægt i de forskellige stater.

REVISIONSRESULTATER

23. Guiden, der som fremhævet af Revisionsretten betegner et tydeligt fremskridt i forhold til tidligere, er planlagt til at være et dokument i stadig udvikling. Den er for tiden under revision. Der vil efter planen blive taget hensyn til konklusionerne i Revisionsrettens undersøgelse ved revisionen af spørgsmålet om forvaltning af de offentlige finanser.

24. Spørgsmålet om indtægterne er vigtigt. Der tages for øvrigt hensyn dertil i alle de programmer, som støttes af Kommissionen, og de vil komme til at indgå i PEFA-indikatorerne. I forbindelse med rollefordelingen mellem donorerne følges dette spørgsmål opmærksomt af IMF. Kommissionen vil helst undgå at overlape det arbejde, der udføres af denne institution, og koncentrerer sin indsats om de områder, hvor det har en reel nytteværdi.

25. Strukturen i den del af finansieringsforslagene, som vedrører offentlige finanser, kan forbedres, men bør holdes inden for de grænser, som den optimale ligevægt mellem programmets forskellige aspekter tilsiger, og bør ikke fortrænge oplysningerne om de sociale sektorer.

26. Overholdelsen af støttekriterierne kan gøres mere eksplisit, end den er i øjeblikket.

27. Guidens indhold er med jævne mellemrum blevet ajourført ved hjælp af instrukser til delegationerne. De vigtigste noter optages også på Kommissionens intranetsted. Efter planen skal bestemmelserne konsolideres i den kommende udgave af guiden, ligesom netstedet skal udbygges.

28. Ligesom de øvrige donorer, der yder budgetstøtte, baserer Kommissionen sine forslag og afgørelser om berettigelse til budgetstøtte på en analyse af udgangssituationen og troværdige udsigter til, at situationen forbedres. Denne analyse gør det nødvendigt for Kommissionen at være selektiv i sin indsats.

29. Denne dynamiske fortolkning af artikel 61, stk. 2, kan på kort sigt øge risikoen. Dog gør den selektivitet, der derved indføres, og som baseres på (af Revisionsretten anerkendte) seriøse diagnoser, reformvilje blandt modtagerstaterne og en udbygning af deres kapacitet, det muligt at indkredse og styre denne risiko. Desuden mener Kommissionen, at et tilbunds gående kendskab til udgangssituationen og troværdige udsigter til forbedringer øger sandsynligheden for, at budgetstøtten både giver sig udslag i forbedring af de offentlige finanser og bekæmpelse af fattigdommen.

30. Den af Revisionsretten ønskede sammenhæng kommer bedre til udtryk, samtidig med at der bevares en rimelig ligevægt mellem Kommissionens kontrol, beskrivelse og indsats og sikres ligevægt mellem de forskellige aspekter ved et finansieringsforlag (navnlig de aspekter, der vedrører de sociale sektorer). Endelig vil Kommissionen vedblivende foretrække en approach, der rettes mod de aspekter ved reformprogrammet, som den anser for højt-prioriterede på kort og mellemlang sigt, og begrunde denne prioritering.

32. Revisionsretten bemærker, at de vigtigste oplysninger generelt findes i finansieringsforslagene. Der vil fortsat blive gjort en indsats for at sikre, at disse oplysninger gøres mindre spredte og mere formaliserede og strukturerede, og at der gøres bedre rede for forbindelserne, altsammen inden for rimelighedens grænser.

33. Som anført af Revisionsretten omfatter finansieringsforslagene de vigtigste reformer. Det er vanskeligt at beskrive reformerne helt udtømmende, idet der skal udføres samme arbejde i de øvrige sektorer, der er omfattet af finansieringsforlagets dækningsområde: makroøkonomisk situation, sundhed, uddannelse, statistik, overvågning og evaluering af fattigdomsstrategier (PRSP) for blot at nævne de sektorer, der forekommer systematisk. Det er heller ikke sikkert, at systematisk udtømmende beskrivelser har en reel nytteværdi.

34. Korrupsion er en plage, som samler hele Kommissionens opmærksomhed. Bekæmpelse af korrupsion er for øvrigt nævnt i artikel 9 i Cotonou-partnerskabsaftalen. Korrupsionsspørgsmålet står således i centrum for hele samarbejdet snarere end for et særligt instrument. Desuden omfatter alle modeller til finansieringsaftaler, også den, der anvendes i forbindelse med budgetstøtte, en standardbestemmelse om bekæmpelse af svig/korrupsion. Som fremhævet af Revisionsretten knytter der sig den enorme fordel til budgetstøtten, at den tager fat på en af de potentielt vigtigste kilder til korrupsion i mange AVS-stater: forvaltningen af de offentlige finanser. Kommissionen vil i finansieringsforslagene videregive de oplysninger, som den ligger inde med på andre områder med udbredt korrupsion (retsvæsen, politi, overordnede revisionsorganer osv.), forudsat at disse oplysninger anses for seriøse og troværdige.

35 -36. Det er i alle sektorer ønskeligt, at der findes formaliserede planer med beskrivelse af behovene og den institutionelle støtte. Disse planer henhører under staternes ansvar. Kommissionen yder støtte til udarbejdelsen deraf og vil vedblive dermed. Men det er ikke altid, at disse planer findes eller er udtømmende, og de er vanskelige at holde ajour. I forbindelse med den støtte, som Kommissionen yder til udarbejdelsen af disse planer, bestræber den sig på at sikre, at de højt prioriterede opgaver, herunder de opgaver, der finansieres via EUF, tydeligt vises.

37. Delegationsledernes positive udtalelse, som er fastsat i guiden, afgives stiltiende på tidspunktet for fremsendelsen af finansieringsforslagene, der indeholder samtlige indikatorer og betingelser, som derefter gentages uforkortet i finansieringsaftalerne. Kommissionen har fastsat, at halvårsrapporterne i konklusionen skal indeholde en eksplicit samlet udtalelse om situationen for de offentlige finanser og mulighederne for at forbedre dem.

38. Revisionsretten anerkender, at Kommissionen på én undtagelse nær havde konstateret alle de svagheder, der blev fastlagt under dens undersøgelse. Undtagelsen vedrører »forpligtelsesforsinkelser« i Tchad som led i et program, der var suspenderet af Kommissionen og derfor ikke var genstand for samme opfølgning.

Regeringen har afgivet tilsagn om at træffe en række korrigerende foranstaltninger. Kommissionen vil overvåge virkningen af disses reformer.

39. Revisionsretten bemærker, at Kommissionens afgørelser er truffet på grundlag af en nøjagtig viden om situationerne (punkt 31) og de vigtigste forventede udviklingsforløb (punkt 38). Kommissionen vil knytte en mere fyldestgørende argumentation til sine afgørelser.

40. I samtlige besøgte stater indledte Kommissionen sin aktivitet efter IMF og samarbejder med Verdensbanken og i de fleste tilfælde også med andre donorer. Generelt er donorerne (med undtagelse af USA) ved at indtage en mere positiv holdning til budgetstøtte. Spørgsmålene om synlighed og udbytte for donerlandene selv er blandt de elementer, der indgår i overvejelserne.

42. Kommissionen har indført et instrument til systematisk overvågning af forvaltningen af de offentlige finanser og har på baggrund af erfaringerne med den første generation af disse rapporter planer om at forbedre dem. Disse forbedringer:

- a) vil tage hensyn til den situation, der beskrives af »PEFA-indikatorerne«
- b) vil omfatte en systematisk overvågning af iværksættelsen af programmerne for institutionel støtte
- c) vil omfatte en analyse af sammenhængen mellem svaghederne ved situationen og de fastsatte reformer og støtteforanstaltninger
- d) vil omfatte en samlet konklusion udarbejdet af delegationen

- e) vil søge at sikre, at de faktuelle dele af disse rapporter til stadighed meddeles de øvrige donorer
- f) vil sikre, at de nationale myndigheder fortsat kobles tættest muligt på evalueringsarbejdet
- g) vil ændre hyppigheden til den af Revisionsretten foreslåede årlige rytme, medmindre der foreligger særlige tilfælde, som kræver tættere overvågning.

43. Disse rapporter baseres allerede på de nyeste evalueringer.

44. Evalueringsrammen er testet, for en stor dels vedkommende af Kommissionen, og er under færdiggørelse. Der er planlagt tilpasninger efter en prøveperiode på et år. Nogle af Revisionsrettens forslag er allerede drøftet med de øvrige donorer.

45. Fastlæggelsen af relevante resultatindikatorer følges til stadighed opmærksomt af Kommissionen. Det er en af årsagerne til, at den har foretaget en retrospektiv evaluering af sine erfaringer med variable rater.

46. Der kan drages den lære af denne undersøgelse, at hvis indikatorerne skal være effektive, skal der være et begrænset antal af dem, og de kan ikke dække alle områder. De skal vedrøre de elementer, der anses for væsentlige. Kommissionens overvågning omfatter dog ikke kun disse indikatorer, således som det også fremgår af strukturen i den overvågningsrapport, som delegationerne anmodes om at indsende.

47. Overvågningsrapporterne er under udvikling. I de første rapporter beskrev delegationerne den foreliggende situation, og de gav derved indtryk af at være overdrevent »statiske«. De efterfølgende rapporter vil i højere grad fokusere på mere dynamiske udviklingsforløb. De er blevet analyseret af de centrale tjenester, som vil forbedre de formelle tilbagemeldinger til delegationerne.

48. En regerings incitament til at gennemføre reformer afhænger ikke kun af resultatindikatorernes relevans. Det hænger også sammen med andre faktorer såsom bistandens størrelse, donorerens samlede betingelser, effektiviteten af deres indbyrdes koordinering osv. Kommissionen fører forhandlinger med regeringerne om indikatorerne og søger at opnå en systematisk koordinering med de øvrige donorer. Efter Kommissionens opfattelse er det rimeligt, at egenarten og antallet af indikatorerne vedrørende forvaltning af de offentlige finanser varierer med den situation, staterne befinder sig i.

49. Tildelings- og gennemførelsesniveauerne for budgettet, navnlig sundheds- og uddannelsessektorerens budgetter, udgør efter Kommissionens opfattelse vigtige elementer, der skal overvåges, når den yder budgetstøtte. Det forhold, at de er lette at overvåge, er snarere en fordel end en ulempe. De skal givetvis suppleres med et beskedent antal indikatorer, der udvælges på grundlag af staternes særlige situation.

50. Når det er nødvendigt, skal fastlæggelsen og beregningen af hver enkelt indikator samt dennes informationskilder præciseres.

51. Den vægt, der skal tillægges de variable rater og resultatindikatorerne vedrørende de offentlige finanser, afhænger af en lang række elementer: afhængighed af specifik bistand, den økonomiske situations eventuelle skrøbelighed, sundheds- og uddannelsessektorenes situation, erfaringerne med tidligere programmer osv. For de 5 stater, der er genstand for Revisionsrettens undersøgelse, er det tydeligt, at den vægt, der er tillagt indikatorerne vedrørende offentlige finanser, har været proportional med systemernes svaghed (fra 59 % af programmet i Zambia til 7 % i Etiopien).

52. Kommissionen har altid betragtet koordineringen med de øvrige donorer i hovedsædne eller på lokalt plan som en særdeles vigtig opgave.

53. Denne koordinering er udviklet inden for rammerne af PEFA-programmet, som gennemføres på initiativ af Kommissionen og Verdensbanken, og det strategiske partnerskab med Afrika (SPA) og OECD-DAC.

54. Som bemærket af Revisionsretten er koordineringen på lokalt plan overvejende tilfredsstillende. Det er givetvis nødvendigt med en formalisering, når et stort antal partnere yder bistand (Mozambique), men ikke strengt nødvendigt, når der er tale om et begrænset antal partnere. Kommissionen har på en række områder påtaget sig lederskabet (eksempelvis ved at kræve en overvågning af resultatindikatorerne) og har ofte optrådt som initiativtager til donorgrupper. På andre områder respekterer den, at rollerne deles af forskellige donorer (eksempelvis overvågning fra IMF's side af den makroøkonomiske situation og indtægterne).

55. Det er rigtigt, at det ofte er vanskeligt — selv for modtagerstaterne og IMF — at få et nøjagtigt overblik over de øvrige donoreres bistandsfinansieringer.

56. Hvis reformerne skal lykkes, skal samtlige berørte aktører have del i ejerskabet.

58. Kommissionen erkender fuldt ud de nationale parlamenters vigtige rolle og det nødvendige i, at denne fremmes og udbygges. Dens muligheder for at gribe ind på dette område må dog ikke overvurderes, eftersom magtfordelingen og -balancen mellem parlamentet og regeringen er et anliggende, der har direkte tilknytning til modtagerstatens suverænitet. Respekten for modtagerstatens forskellige institutioners uafhængighed og Cotonou-aftalen bevirker således tilsammen, at dette spørgsmål kun kan tages op med betydelig varsomhed.

59. Også de overordnede revisionsorganers situation er stærkt forskellig fra stat til stat. Kommissionen søger dog overalt, hvor det er muligt, generelt at tage hensyn til de nyttige oplysninger, der kan udledes af deres arbejde.

60. I boks 7 gives et eksempel på den — ikke altid lette — dialog, som Kommission har udviklet med et overordnet revisionsorgan i Mozambique. I dette tilfælde understregede forvaltningsdomstolen over for donorerne, at den var en autonom institution.

61. Kommissionen har gentagne gange ydet bistand til overordnede revisionsorganer, bl.a. med institutionel støtte. Et udkast til strategidokument er tilsendt delegationerne.

62. Mulighederne for, at Kommissionen kan rette henvendelse til parlamenterne og de overordnede revisionsorganer, skal undersøges individuelt og med forsigtighed og under skyldig hensyntagen til Cotonou-aftalen. Der er tale om et særdeles følsomt område, som berører den nationale suverænitet og skal behandles under fuld overholdelse af de nationale regler om magtfordelingen og -balancen mellem de forskellige institutioner.

63. Der skal sikres ligevægt mellem de menneskelige ressourcer, som har arbejdsopgaver inden for overvågning og kontrol, og dem, der spiller en aktiv rolle på området dialog og politikkerne, samt mellem dem, der overvåger de offentlige finanser, og dem, der overvåger de sociale indikatorer eller den makroøkonomiske ramme.

65. Kommissionen er klar over, at den har fastsat ambitiøse mål set på baggrund af de menneskelige ressourcer, som den har til rådighed. Den understreger, at den forøgelse af arbejdsopgaverne, der anbefales i beretningen, meget vel kan gøre denne kløft endnu større.

66. Kommission er i færd med at udarbejde kontrollister som foreslået af Revisionsretten.

67. Kommissionen vil videreføre sin uddannelsesvirksomhed.

68. Udvekslingen af erfaringer mellem delegationerne vil blive fremmet på grundlag af bedste praksis.

69. Der henvises til Kommissionens svar i punkt 38.

70. Kommissionen er enig i Revisionsrettens bemærkninger om, at der er konstateret betydelige fremskridt med forvaltningen af de offentlige finanser i de stater, hvortil der er ydet budgetstøtte, hvilket er i fuld overensstemmelse med de fastsatte mål. Dette bestyrker Kommissionen i dens valg. Virkningerne af en forbedret budgetstyring vedrører alle regeringens ressourcer og ikke kun EU-finansieringerne. Det skal bemærkes, at disse forbedringer skal konsolideres og videreføres, hvilket taler for en fortsættelse af indsatsen.

71. Det skal bemærkes, at det bl.a. skyldes budgetstøtteprogrammerne, at den generelle reform af de offentlige finanser virkelig er kommet på dagsordenen. På denne baggrund er det forhold, at Revisionsretten fremhæver de »ganske positive midtvejsdelresultater«, et positivt element, som til dels kan tilskrive budgetstøtten.

72. Hver enkelt finansieringsaftale indeholder detaljerede bestemmelser om de forventede betingelser og resultater (målt ved hjælp af indikatorer) og udgør modtagerstatens og Kommissionens kontraktlige juridiske forpligtelser. Kommissionens reaktioner svarer til en risikostyring, som den anser for hensigtsmæssig. I et af de fem tilfælde, som fremhæves af Revisionsretten, har Kommissionen således suspenderet sin bistand. I de øvrige tilfælde har den ændret bistandsbeløbet på grundlag af udviklingen i resultatindikatorerne, som for øvrigt ikke kun omfatter de offentlige finanser, men også de sociale tjenester, der ydes til de fattigste befolkningsgrupper, kvinderne og børnene.

73. Ved afslutningen af eller i løbet af det enkelte program, alt efter hvad der er relevant, frigøres de midler, der ikke er udbetalt som følge af manglende overholdelse af betingelserne eller manglende opnåelse af resultaterne, og tilbageføres til det nationale vejledende program. Dette manglende ressourceforbrug fastlægges imidlertid som regel under midtvejsrevisionen eller den endelige revision, som i påkommende tilfælde gør det muligt at nedsætte det nationale vejledende programs beløb. De variable raters ansporende karakter opretholdes derfor fuldt ud.

74. Betingelserne, raternes vægt og de respektive indikatorer revideres for hvert nyt program, således som det også skete ved Kommissionens nylige revision af bistanden.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

76. Revisionsretten bemærker, at Kommissionen har fastlagt en *metodologisk ramme*, som betegner et stort fremskridt i forhold til den tidligere situation (punkt 23). Efter dens opfattelse kan denne ramme kompletteres og præciseres på visse punkter (punkt 25 og 26). Navnlig vil det være muligt at få sammenhængen mellem programmerne og disses logik til at fremstå tydeligere (punkt 30). De allerede foretagne ajourføringer af den metodologiske ramme vil blive konsolideret i en ny udgave af guiden, som tjenesterne arbejder med, og som vil omfatte en ajourføring af overvågningsrapporterne (punkt 42).

77. Revisionsretten bemærker, at den metodologiske ramme blev *iværksat* på en ganske tilfredsstillende måde, og at resultatindikatorerne er ved at blive bedre. Nogle områder kan stadig kompletteres eller præciseres. Kommissionen understreger, at der skal tilstræbes en ligevægt mellem en budgetstøttes forskellige bestanddele: navnlig bør spørgsmålet om de sociale sektorer til stadighed prioriteres højt. Budgetstøtten vil fortsat omfatte en af de potentielle hovedårsager til korruption: manglerne ved styringen af de offentlige finanser.

Der tages skridt til at sikre, at delegationernes rapporter udvikler sig i mere dynamisk retning.

79. Koordineringen mellem hovedsæderne og på lokalt plan er en højt prioriteret opgave for Kommissionen, bl.a. hvad angår PEFA-evalueringsrammens iværksættelse. På området budgetstøtte er Kommissionen aktiv på alle koordineringsområder.

80. Det anerkendes i Revisionsrettens undersøgelse, at de oplysninger, der dannede grundlag for finansieringsafgørelserne — og siden hen oplysningerne i overvågningsdokumenterne — *gav et korrekt billede af de faktiske forhold*.

81. Kommissionen bemærker, at Revisionsretten ikke har sat spørgsmålstegn ved dens fortolkning af artikel 61, stk. 2, i Cotonou-aftalen. Den selektivitet i Kommissionens bistand, der er indført ved denne fortolkning baseret på diagnosernes soliditet og modtagerstatens vilje til at foretage reformer, gør det muligt at indkredse og forvalte den af Revisionsretten nævnte risiko.

82. Kommissionen vil vedblive med at forbedre præsentationen af programmerne ved at lade den interne sammenhæng fremstå bedre og samtidig bevare en rimelig ligevægt mellem et programs forskellige bestanddele (idet programmet ikke kun omfatter spørgsmålet om de offentlige finanser), ved at være opmærksom på den nødvendige ligevægt mellem overvågnings- og kontrolarbejdet og de mere aktive foranstaltninger i forholdet til regeringen og de øvrige donorer samt ved at tage hensyn til de forventede costs og benefits, der knytter sig til en mere udtømmende oplysningsvirksomhed.

83. Mange forhold tyder på, at der er sket en gunstig udvikling i forvaltningen af de offentlige finanser i en lang række stater, hvortil der ydes budgetstøtte. Hvad angår spørgsmålet om risikoen, der i dens »arbejdsdokument om beskrivelse af risici i tilknytning til ekstern bistand« er defineret som »alt, der kan lægge hindringer i vejen for målenes virkeliggørelse«, er det dens opfattelse, at »risici altid skal sammenholdes med de endelige mål, der søges virkeliggjort«.

84. Ajourføringen af metodeguiden er i gang. Man har afventet Revisionsrettens anbefalinger for at medtage dem, som Kommissionen anser for relevante. I instrukserne vil hovedvægten blive lagt på det nødvendige i at få sammenhængen mellem foranstaltningerne til at fremstå bedre. Kommissionen bemærker, at Revisionsretten ikke i sin undersøgelse satte spørgsmålstegn ved dens valg af foranstaltninger og sammenhængen mellem disse. Bekæmpelsen af korruption, navnlig den, der berører anvendelsen af offentlige midler, står i centrum for programmerne og vil vedblive dermed. Kommissionen vil tage hensyn til nogle af forslagene til forbedring af overvågningsrapporten. Hvad angår indtægterne, tager Kommissionen visse forbehold, ikke over for den interesse, der ligger i problematikken, men over for den nytteværdi, den kan have for analysen på dette område, der er særdeles godt dækket af IMF.

85. Efter planen vil den kommende guide i hvert enkelt tilfælde bidrage til at sikre en mere formaliseret demonstration af overholdelsen af artikel 61, stk. 2, i Cotonou-aftalen.

86. Kommissionen vil bestræbe sig på at benytte resultatindikatorer, der er så ansporende som muligt og resultatorienterede, også selv om det altid er vanskeligt at måle det faktiske incitamentsniveau.

87. Kommissionen gør allerede alt, hvad den kan (det er endog en prioriteret opgave) for at sikre udarbejdelsen af den evalueringsramme for de offentlige financers resultater, der er udviklet under PEFA, og som den selv har taget initiativ til. Det afhænger imidlertid også af de øvrige donorerers holdning. På et givet stade skal udviklingen af en fælles approach gå via en accept af et kompromis.

88. Kommissionen har i en årrække søgt at fremme koordineringen på lokalt plan og har bl.a. taget initiativ til en lang række fælles rammer for donorer, som yder budgetstøtte. Ifølge den

model, som Kommissionen går ind for, bevarer hver donor sin beslutningsfrihed.

89. Parlamenterne og de overordnede revisionsorganer spiller en vigtig rolle. Dog skal Kommissionens muligheder for at rette henvendelse til disse institutioner undersøges med betydelig varsomhed under skyldig hensyntagen til staternes suverænitet og de nationale regler for magtfordelingen og -balancen mellem institutionerne. De skal også analyseres på baggrund af Cotonouaftalens bestemmelser.