

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 2/2005

EKR:n talousarviotuesta AKT-maille: komission tapa hallinnoida julkistalouden uudistusta, sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2005/C 249/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
LYHENTEET JA MERKIT		3
TIIVISTELMÄ	I—V	4
Järjestelmän kuvaus	I—II	4
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus	III	4
Tarkastuksen tulos	IV—V	4
JOHDANTO	1—2	5
TARKASTUKSEN ALA: KOHDENTAMATON SUORA TALOUSARVIOTUKI	3—18	5
Määritelmä	3—5	5
Julkistalouden hallinnoinnin parantaminen: yksi talousarviotuen tavoitteista	6—8	5
Edut: edunsaajan kannalta sitoutuminen ja yksinkertaistuminen	9—11	5
Haitat: kansallisten julkistalouden alan järjestelmien puutteisiin liittyvät riskit	12—14	6
Täytäntöönpano: tuelle asetetaan ehdot	15	6
Säännöksiin sisältyvät vaatimukset	16—18	7
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS	19—22	7
Tarkastuksen tavoite	19—20	7
Tarkastuksessa sovellettu lähestymistapa	21—22	7
TARKASTUSTEN TULOKSET	23—74	8
Julkistalouden hallinnoinnin alkutilanteen kartoitus	23—40	8
Metodologisen kehyksen määrittäminen	23—30	8
Metodologinen kehys on aiempaa parempi, mutta sitä on täydennettävä	23—27	8
Tukikelpoisuusehtojen dynaaminen tulkinta	28—29	9
Ohjelmien sisäinen logiikka on käytävä selvemmin ilmi	30	9

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
Metodologisen kehyksen täytäntöönpano	31—37	9
Alkutilanteen kartoitukset ovat yleensä ottaen kattavia ja liittyvät maan uudis-	31—33	9
tussuunnitelmaan		
Lahjonnan vastaista toimintaa on kehitettävä	34	10
Institutionaalinen tuki on koordinoitua, mutta se ei ole aina osa yleistä kehystä	35—36	10
Lähetystöjen päälliköiden suositukset puuttuvat	37	11
Tietojen todenmukaisuus	38	11
Komission päätösten tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteluja	39—40	11
Uudistusten edistymisen seuranta	41—74	12
Metodologinen kehys on tekeillä	41—46	12
Lähetystöjen seurantakertomuksia on parannettava	42—44	12
Suoritusindikaattoreita parannetaan parhaillaan	45—46	13
Metodologisen kehyksen täytäntöönpano	47—68	13
Lähetystöjen seurantakertomukset ovat epätäydellisiä	47	13
Suoritusindikaattorit eivät aina ole riittävän kannustavia	48—51	14
Rahoittajien välinen koordinointi on edistynyt eri tahdissa eri maissa	52—55	14
Suhteita parlamentteihin ja ylimpiin tarkastuselimiin on lähennettävä	56—62	15
Komissiossa on pulaa henkilöstöstä	63—68	16
Todellisuudessa uudistukset etenevät mutta edunsaajamaiden hallinnointi on erittäin	69—71	16
huonolaatuista		
Komission toimintatavat ovat asianmukaisia	72—74	17
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	75—89	18
Päätelmät	75—83	18
Suositukset	84—89	18
<i>LIITE 1</i> — Talousarviotuen osuutta koskevat kuusi taulukkoa		20
<i>LIITE 2</i> — Julkistalouden hallintojärjestelmien uuteen arviointikehykseen liittyvä hanke		24
<i>LIITE 3</i> — Komission suoritusindikaattorit		28
<i>LIITE 4</i> — Rahoittajien välisen koordinoinnin hyvät käytännöt: esimerkkinä Mosambik		30
Komission vastaukset		31

LYHENTEET JA MERKIT

AKT	— Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot, Cotonoun sopimuksen allekirjoittaneet valtiot
AFD	— Ranskan kehitysyhteistyövirasto
ADB	— Afrikan kehityspankki
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (maakohtainen arvio taloudellisesta vastuusta)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (sopimusten tekoa koskeva analyttinen arvio)
DFID	— UK-Department for International Development (Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälisen kehitysyhteistyön osasto)
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (menojen hallinto- ja valvontaohjelma)
EKR	— Euroopan kehitysrahastot
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (ilman vakuuksia annettuun lainaan liittyvien riskien arviointi)
HIPC	— Highly Indebted Poor Country (voimakkaasti velkaantuneet maat)
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (kansainvälisten tarkastuskäytäntöjen yhdenmukaistaminen)
IFAC	— International Federation of Accountants (tilintarkastajien kansainvälinen järjestö)
MoU	— Memorandum of Understanding (kumppanuussopimus)
OECD	— Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PAF	— Performance Assessment Framework (suoritusten arviointikehys)
PARPA	— Plano de Acção para a Reducção da Pobreza Absoluta (äärimmäisen köyhyyden vähentämistä koskeva toimintasuunnitelma)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (julkisia menoja koskeva taloudellinen vastuu)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (julkisten menojen hallinnointi ja taloudellinen vastuu)
PER	— Public Expenditure Review (julkisten menojen arviointi)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (julkisten menojen tarkastus)
PFMA	— Public Finance Management Assessment (julkistalouden hallinnoinnin arviointi)
PPARP	— Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (monivuotinen köyhyyden vähentämistä koskeva tukiohjelma)
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (köyhyyden vähentämistä koskeva strategia-asiakirja)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (julkishallinnon valmiuksien vahvistamista koskeva ohjelma)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (standardien ja sääntöjen noudattamista koskeva kertomus)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (valtion taloushallintojärjestelmä)

TIIVISTELMÄ**Järjestelmän kuvaus**

I. Kohdentamattoman suoran talousarviotuen myöntäminen on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti, ja tällä hetkellä se muodostaa noin viidenneksen EKR:n rahoittamasta tuesta. Talousarviotuki tarjoaa useita merkittäviä etuja, jotka näkyvät erityisesti edunsaajamaiden sitoutuneisuutena tukiohjelmiin ja menettelyn yksinkertaistumisena (ks. kohdat 9—11), mutta se tuo mukanaan myös riskejä. Kyseiset riskit poikkeavat muihin tukimuotoihin liittyvistä riskeistä (ks. kohdat 12—13) tukitoimien kunnianhimoisempien tavoitteiden puolesta ja siitä syystä, että maksetuista varoista tulee osa kyseisen maan talousarvioon sisältyviä tuloja, jotka maa käyttää omien yleensä puutteellisten hallintojärjestelmiensä avulla. Talousarviotuen pääperiaatteena on auttaa edunsaajamaita pienentämään näitä riskejä, mutta antaa niiden itse hallinnoida omaa kasvuun ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävää kehitystään. Valtaosa rahoittajista on yhä enenevässä määrin kiinnostunut tästä tukimuodosta, joka eroaa ratkaisevalla tavalla perinteisistä hankkeille annettavista tukimuodoista (ks. kohta 11).

II. Komissio suostuu maksamaan talousarviotukea hallintojärjestelmältään puutteellisille maille sillä edellytyksellä, että ne toteuttavat järjestelmäänsä parantavia uudistuksia (ks. kohdat 28—29); uudistuksissa on kyse pitkän aikavälin prosessista. Komissio on kehittänyt tähän välineitä, joilla ei ole tarkoitus ainoastaan tehdä alkutilanteen kartoitusta julkistalouden hallinnoinnin ja ehdotettujen uudistusten laadusta vaan myös arvoida hallinnoinnin kehitystä ja kyseisten uudistusten etenemistä.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus

III. Tarkastuksen tavoitteena on tutkia, miten komissio on vuosina 2003—2004 hallinnut julkistalouden alalla talousarviotukeen liittyviä riskejä (ks. kohta 12) ja varmistanut, että julkistalouden hallinnointi on korkealaatuista ja edunsaajamaiden täytäntöönpanemat uudistukset toimivia (ks. kohdat 19—20). Tarkastuksen kohteena ovat pääasiassa ohjelmat, joihin myönnettiin EKR:n kohdentamatonta suoraa talousarviotukea Cotonoun sopimuksen mukaisesti, ja se perustuu sekä päätoimipaikalla että asianomaisissa viidessä maassa tehtyihin tarkastuksiin (ks. kohdat 21—22).

Tarkastuksen tulos

IV. Analysointi- ja seurantavälineillä, joita käytetään koordinoitusti muiden rahoittajien ja erityisesti Maa-ilmankannan ja Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa, saadaan suhteellisen täydelliset tiedot, joiden pohjalta komissio voi toimia asianmukaisesti. Välineiden suunnittelua (ks. kohdat 23—27 ja 42—46) ja käyttöä (ks. kohdat 31—37 ja 47—68) on kuitenkin parannettava. Suunnittelun heikkoudet ilmenevät siten, että diagnoosit ja seurantakertomukset eivät ole riittävän kattavia eivätkä havainnollisia. Myöskin diagnoosien ja seurantakertomusten teon paikallinen koordinointi muiden rahoittajien kanssa ontuu eikä se perustu riittävässä määrin edunsaajamaiden parlamentin ja ylimmän tarkastuselimen kanssa tehtävään yhteistyöhön.

V. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- a) saattaa menettelyoppaan ajan tasalle ja täydentää sitä myös seurantakertomuksiin liittyvien näkökohtien osalta (ks. kohta 84);
- b) osoittaa selkeämmin edunsaajamaiden tukikelpoisuuden (ks. kohta 85);
- c) käyttää kannustavampia julkistalouden alan suoritusindikaattoreita (ks. kohta 86);
- d) viimeistee julkistalouden hallinnoinnin laadun arviointiin käytettävän uuden välineen ja pyrkii saamaan sen mahdollisimman laajasti rahoittajien käyttöön (ks. kohta 87);
- e) tehostaa rahoittajien paikallista yhteistyötä (ks. kohta 88);
- f) lähentää suhteita edunsaajamaiden parlamentteihin ja ylimpiin tarkastuselimiin (ks. kohta 89).

JOHDANTO

1. Tilintarkastustuomioistuin tutki vuonna 2000, miten komissio on seurannut AKT-maiden talousarviotukiin kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvien vastikevarojen käyttöä⁽¹⁾. Komissio on sittemmin korvannut asianomaisen tukimuodon talousarvioilla, jotka muodostavat nykyisin yli neljänneksen yhdeksännen kehitysrahaston kokonaistuesta (ks. liitteessä 1 oleva taulukko A).

2. Parlamentti⁽²⁾ ja neuvosto⁽³⁾ tunnustavat talousarviotukien edut. Ne ovat huolissaan siitä, miten talousarviotuen valvonta on organisoitu, ja kehottavat komissiota olemaan valppaana Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdan mukaisesti (ks. kohta 18) ja varmistamaan, että edunsaajamaiden julkistalouden hallinnoinnin ja sen parantamiseen tähtäviin uudistusten kehitystä seurataan tarkasti yhteistyössä muiden rahoittajien kanssa.

TARKASTUKSEN ALA: KOHDENTAMATON SUORA TALOUSARVIOTUKI

Määritelmä

3. Talousarviotuki maksetaan edunsaajamaiden talousarvioihin. Tarkoituksena on auttaa edunsaajamaita, kun niiden omat varat eivät riitä. Tavoitteena on itse asiassa tukea kyseisten maiden maksutasetta ja julkistaloutta. Tällä hetkellä komission maksama talousarviotuki on pääasiassa "suoraa" ja "kohdentamatonta". Liitteessä 1 olevasta taulukosta B käy ilmi talousarviotuen osuus EKR:n kokonaistuesta. Liitteessä 1 olevassa taulukossa C tuen jakautuminen esitetään maittain.

4. Tuki on "suoraa", sillä varoja myönnetään suoraan talousarvioihin eikä tuki ole kyseisten maiden keskeisille tuontialoille kohdistettavan valuutan vastine, mitä mekanismina tarvitaan yleisesti ottaen enemmän, sillä edunsaajamaiden valuutat ovat melkein aina vaihdettavia ja vapaasti siirrettävissä.

5. Tuki on "kohdentamatonta", sillä sitä ei voi erottaa muista budjettituloista eikä sitä voi yhdistää tiettyihin menoihin niin kuin kohdennettua talousarviotukea, jonka osalta EKR:n varat maksetaan erityistileille, joiden käyttö edellyttää lähetystön päällikön allekirjoitusta käyttötarkoituksen tunnistamiseksi. Kohdennettuja talousarviotukia myönnetään vain siinä tapauksessa⁽⁴⁾, että asianomaisten maiden vaikea kassatilanne sitä vaatii.

⁽¹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 5/2001 (EYVL C 257, 14.9.2001).

⁽²⁾ Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma, joka sisältää huomautukset päätökseen vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2002 (EUVL L 330, 4.11.2004).

⁽³⁾ Ks. neuvoston AKT-maiden rahoitusvaliokunnan 19. helmikuuta 2004 laatima asiakirja n:o 6107/04 vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston hallinnoinnista varainhoitovuodelta 2002.

⁽⁴⁾ Vuonna 2000 komissio tunnusti, että kohdentaminen on vaikutuksiltaan rajallista; vaikuttavuutta vähentävät erityisesti kohdentamisen kielteiset vaikutukset (täytäntöönpanoviiheet ja talousarviomenettelyn pirstaleisuus), kohdentamisenettelyjen raskaus ja varsinkin talousarviolle ominainen kohteiden keskinäinen vaihdettavuus.

Julkistalouden hallinnoinnin parantaminen: yksi talousarviotuen tavoitteista

6. Talousarviotuen päätavoitteena on talouskasvu ja köyhyyden vähentäminen, jotka sisältyvät Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhanen kehitystavoitteisiin⁽⁵⁾.

7. Suurimmassa osassa asianomaisia AKT-maita tämä ilmenee kyseisen maan laatimasta ja päärahoittajien hyväksymästä köyhyyden vähentämistä koskevasta strategia-asiakirjasta. Asiakirjassa määritellään keskeiset keskipitkän aikavälin toimintalinjat, joista kyseinen maa on päättänyt vähentääkseen väestönsä köyhyyttä.

8. Julkistalouden hallinnoinnin uudistukset muodostavat yhden köyhyyden poistamista koskevan yleisstrategian ja EKR:n kohdentamattomien suorien talousarviotukien osatekijän. Kun otetaan huomioon komission dynaaminen lähestymistapa (ks. kohta 28), näistä uudistuksista tulee jo sinällään tärkeä talousarviotuen tavoite.

Edut: edunsaajan kannalta sitoutuminen ja yksinkertaistaminen

9. Kohdentamaton suora talousarviotuki mahdollistaa sen, että komissio voi paneutua perusteellisesti kansallisten talousarvioiden hallinnoinnissa esiintyviin ongelmiin käymällä kyseisten maiden kanssa jatkuvaa keskustelua hallinnoinnin parantamiseen tähtäivistä uudistuksista. Tämän myötä eurooppalaisen veronmaksajan rahoilla on mahdollista parantaa kaikkien kansallisten talousarviotulojen ja -menojen laatua ja vaikuttavuutta. Hallinnoinnin parantaminen edistää kehitystä yleisellä tasolla ja täydentää muiden rahoittajien hanketyypeille myöntämää tukea.

10. Talousarviotuella pitäisi hankekohtaista tukea paremmin mahdollistaa maan sitoutuminen hankkeeseen. Lisäksi tuen ollessa osa talousarviota sen valvonta kuuluu itse asiassa kansalliselle parlamentille.

11. Talousarviotuen avulla menomenettelyjä voidaan yksinkertaistaa huomattavasti rajoittamalla niiden määrää. Osana kansallista talousarviota talousarviotukea käytetään kansallisen talousarvion toteuttamista koskevan menettelyn mukaisesti, kun taas hankkeet, joihin liittyy muita hyötynäkökohtia, toteutetaan edunsaajamaiden talousarvioiden⁽⁶⁾ ulkopuolella ja niitä hallinnoidaan erilaisten rahoittajakohtaisten menettelyjen mukaisesti⁽⁷⁾ (ks. kaavio 1).

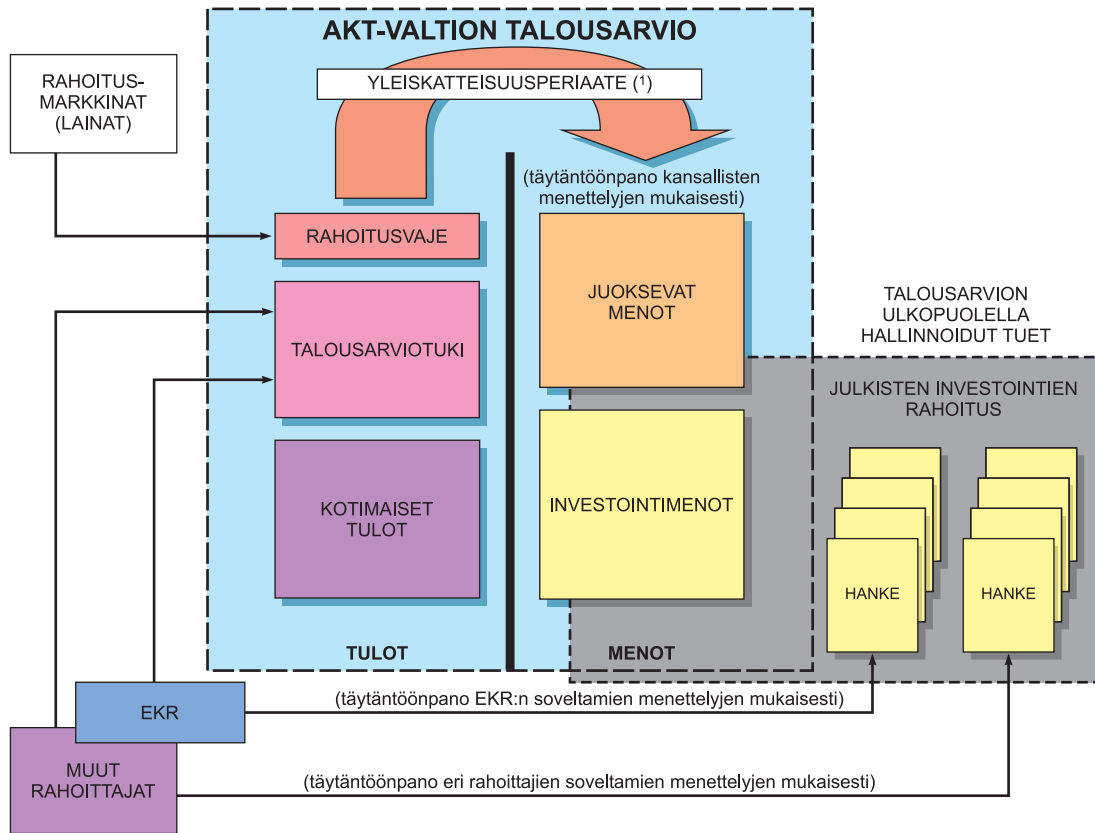
⁽⁵⁾ Ks. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 8. syyskuuta 2000 hyväksymä päätöslauselma 55/2.

⁽⁶⁾ Tämä käytäntö vähentää talousarvioiden kattavuutta. Joissain tapauksissa sitä vastoin hankkeet hallinnoidaan talousarvion ulkopuolella, mutta mainitaan tilinpäätöksessä, mikä ratkaisee tiedottamiseen liittyvän ongelman.

⁽⁷⁾ Erillinen hallinnointi vie usein kyseiseltä maalta pätevää hallintohenkilöstöä; näiden henkilöiden tehtävänä on hallinnoida kyseisiä hankkeita tilapäisissä hallintoyksiköissä, joissa palkkataso on korkea.

Kaavio 1

EKR:n tukijärjestelmä talousarviotuen tai hankkeiden muodossa



(¹) Yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti tulojen kokonaismäärän on julkisessa talousarviossa katettava menojen kokonaismäärä osoittamatta tuloja tiettyihin menoeriin.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

Haitat: kansallisten julkistalouden alan järjestelmien puutteisiin liittyvät riskit

12. Edunsaajamaille maksettua kohdentamatonta suoraa talousarviotukea käytetään kansallisten talousarviomenettelyjen mukaisesti, mikä tarkoittaa suurta riskinottoa eurooppalaisten veronmaksajien rahoilla. Rahoittajat ovat tietoisia näistä riskeistä ja hyväksyvät ne, mikäli kyseisessä maassa toteutetaan kansallisten talousarviomenettelyjen parantamiseen tähtäviä uudistuksia.

13. Julkistalouden uudistukset vaativat pitkäaikaista työtä. Rahoittajat sijoittavat tulevaisuuteen suostuessaan maksamaan useita vuosia tukea kehitteillä olevassa järjestelmässä, joka ei tarjoa välittömästi riittäviä takuita avoimuudesta, luotettavuudesta ja tehokkuudesta.

14. Talousarvioiden yleinen riippuvuus ulkopuolisesta avusta sekä EKR:stä (ks. liitteessä 1 oleva taulukko D) vaikuttaa niin ikään talousarvioon liittyvään ennakoitavuuteen ja edunsaajamaiden tulojen turvaamiseen. Ongelma korostuu tiettyissä tapauksissa järjestelmässä, joka perustuu tiettyjen ehtojen mukaan maksettaviin, vaihtelevan kokoiisiin eriin.

Täytäntöönpano: tulle asetetaan ehdot

15. Komissio panee täytäntöön kohdentamattoman suoran talousarviotuen yleensä kolmevuotisten ohjelmien avulla. Varat maksetaan puolen vuoden tai vuoden välein sen jälkeen kun komissio on arvioinut, onko yleisiä ennakkoehdot (koko ohjelman osalta) ja erityisehtoja (yhden erän osalta) noudatettu. Tiettyjen erien suuruus vaihtelee, koska niiden määrä on laskettu suoritusindikaattoreiden perusteella.

Säännöksiin sisältyvät vaatimukset

16. Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitetun, yhdeksättä EKR:a koskevan AKT—EU-kumppanuussopimuksen (Cotonoun sopimus) 67 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa määrätään, että talousarviotukea haluavien AKT-valtioiden on toteutettava makrotaloudellisia tai alakohtaisia uudistuksia, jotka ovat taloudellisesti elinvoimaisia sekä yhteiskunnallisesti ja poliittisesti hyväksyttävissä. Käytännössä tämä edellytys täyttyy automaattisesti, jos kyseiset uudistukset ovat Bretton Woods -laitosten ohjelmien mukaisia.

17. Talousarviotuki on suoraa Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti niille AKT-valtioille, joiden valuutat ovat vaihdettavia ja vapaasti siirrettävissä.

18. Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”suoraa talousarviotukea myönnetään makrotaloudellisiin tai alakohtaisiin uudistuksiin edellyttäen, että:

- a) julkisten menojen hoito on riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta;
- b) on olemassa maan itsensä laatimat ja sen tärkeimpien rahoittajien hyväksymät, tarkoin määritellyt makrotaloudelliset tai alakohtaiset politiikat; ja
- c) julkisissa hankinnoissa noudatetaan avoimuutta.”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS**Tarkastuksen tavoite**

19. Tavoitteena on tutkia, miten komissio on vuosina 2003—2004 hallinnut tähän tukimuotoon julkistalouden alalla liittyviä riskejä eli toisin sanoen miten se on varmistanut, että julkistalouden hallinnointi on korkealaatuista ja edunsaajamaiden täytäntöönpanemat uudistukset toimivia. Tarkoituksena on täten arvioida sekä ohjelmaa koskevaa rahoituspäätöstä tehtäessä että ohjelman toteuttamisen alettua:

- a) onko komissio määritellyt asianmukaisen *metodologisen kehyksen*, jonka avulla on mahdollista kartoittaa edunsaajamaiden julkistalouden hallinnoinnin alkutilanne ja kehitys;

- b) onko metodologisen kehyksen *täytäntöönpano* ollut asianmukaista sekä alkuvaiheessa että seurantavaiheessa;

- c) ovatko rahoituspäätösten perustana olleet tiedot ja seuranta-asiakirjoissa esitetyt tiedot *todenmukaisia*; ja

- d) ovatko *rahoituspäätökset* asianmukaisesti perusteltuja ja avoimia ja onko komissio ryhtynyt niiden pohjalta *asianmukaisiin toimiin*.

20. Tämän tutkimuksen tarkoituksena sitä vastoin ei ole ottaa kantaa siihen, onko suotavampaa antaa talousarviotukea kuin rahoittaa hankkeita, eikä arvioida talousarviotuen vaikutusta köyhyyden vähentämiseen. Tutkimuksen tavoitteena ei ole myöskään tarkastaa edunsaajamaiden hallinnointia ja julkistalouden uudistuksia, vaikka tilintarkastustuomioistuin esittää käytyjen keskustelujen ja tarkastuskäyntien yhteydessä analysoitujen asiakirjojen pohjalta joitakin toteamuksia julkistalouden tilanteesta ja uudistusten edistymisestä kyseisissä maissa (ks. kohdat 69—71).

Tarkastuksessa sovellettu lähestymistapa

21. Tutkimukset on suoritettu komission keskusyksiköissä ja tiedot on kerätty Maailmanpankissa ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa. Tarkastuskäyntejä tehtiin viiteen AKT-maahan (ks. *taulukko 1*), joissa tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuskäyntiensä aikana kyseisissä maissa toteutettavat ohjelmat, joiden yhteydessä annettiin kohdentamatonta suoraa talousarviotukea⁽¹⁾. Maiden valinnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että valituksi tuli julkistalouden hallinnoinnin perinteiltään erilaisia maita ja että komission rahoittama talousarviotuki oli laaja-alaista (sekä maantieteellisesti että määrällisesti arvioituna).

(1) Keskeisille paikalla tehdyillä tarkastuskäynneillä kerätyille tiedoille saatiin vahvistus ministerikonferenssissa, jossa käsiteltiin tulosjohtamisen avulla saavutettuja tuloksia julkistaloudelle myönnetyn talousarviotuen ja keskipitkän aikavälin menojen osalta. Tilintarkastustuomioistuinten tarkastajat osallistuivat tähän konferenssiin, jonka olivat järjestäneet Senegalin talous- ja varainhoitoministeriö ja kansainvälinen IDEA-instituutti yhteistyössä Beninin, Burkina Fason, Kap Verden ja Malin talous- ja varainhoitoministeriöiden ja kehityskumppaneiden (Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan unioni, Kanada ja Alankomaat) kanssa.

Taulukko 1

Tarkastuskäynnin kohteina olleissa viidessä maassa tarkastetut ohjelmat

Tarkastuskäynnin kohteena ollut maa	Tutkittu rahoitussopimus ja sopimuskausi	Määrä (miljoonaa euroa)	Osuus yhdeksännen EKR:n kokonaistuesta
Etiopia	n° 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mosambik	n° 6567/MOZ, 2002—2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	n° 9012/NIR, 2003—2005	90	26,0 %
Tšad	n° 9067/CD, 2004—2006	50	18,3 %
Sambia	n° 9114/ZA, 2004—2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ Etiopiassa varainhoitovuosi alkaa heinäkuussa.

⁽²⁾ Mosambikissa oli tehty lisäsopimus vuonna 2004 pidettyjen vaalien rahoittamiseen osoitetuista 16,4 miljoonan euron lisämäärärahoista.

Lähde: Yhdeksänteen EKR:oon liittyvät rahoitussopimukset ja kansalliset maa-ohjelmat.

22. Kaikissa tarkastuskäynnin kohteina olleissa maissa tarkasteltiin ensisijaisesti sopimuksia ja lähestystöjen laatimia kertomuksia. Näitä vertailtiin muiden rahoittajien ja hallituksen laatiin kertomuksiin sekä vallitsevaan tilanteeseen keskeisissä julkistalouden eri tasoilla toimivissa yksiköissä, jotka vastaavat talousarvion suunnittelusta ja toteuttamisesta, tilinpäätöksestä sekä sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta ⁽¹⁾.

TARKASTUSTEN TULOKSET

Julkistalouden hallinnon alkutilanteen kartoitus

Metodologisen kehyksen määrittäminen

Metodologinen kehys on aiempaa parempi, mutta sitä on täydennettävä

23. EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid), kehitysyhteistyön pääosasto ja ulkosuhteiden pääosasto laativat maaliskuussa 2002 osittain tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittämien suositusten pohjalta menettelyoppaan, joka koskee ohjelmasuunnittelua ja talousarvion täytäntöönpanoa kolmansissa maissa ⁽²⁾. Opas on yhä vuonna 2005 tärkein asiaa koskeva

⁽¹⁾ Kaikissa tarkastuskäynnin kohteina olleissa maissa käytiin parlamentin varainhoitovaliokunnassa, varainhoitoministeriön eri yksiköissä, kahdessa julkisissa varoissa käytävässä ministeriössä, jotka yleensä olivat terveys- ja koulutusalojen ministeriöitä (vaihden keskusyksiköistä ulimpiin kokonaisuuksiin, kuten kouluihin tai terveydenhuoltoalan toimipaikkoihin), sisäisen ja ulkoisen valvonnan elimissä ja keskuspankissa sekä tavattiin pääasiallisten rahoittajien ja kansalaisyhteiskunnan edustajia sekä, mikäli niitä oli, lahjonnan vastaisten kansalaisjärjestöjen edustajia.

⁽²⁾ Ks. erityiskertomus nro 5/2001 talousarvion tarkastukseen kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikevaroista (seitsemäs ja kahdeksas EKR) (EYVL C 257, 14.9.2001) sekä erityiskertomus nro 1/2002 makrotaloudellisesta rahoitusavusta kolmansille maille ja rakennesopeutustuista Välimeren alueen maille (EYVL C 121, 23.5.2002).

ohjekirja ja sen olemassaolo merkitsee selkeää edistymistä ennen vallinneeseen tilanteeseen nähden. Tästä huolimatta oppaassa havaittiin julkistalouden alkukartoitukseen liittyviä puutteita.

24. Oppaassa ei anneta tarpeeksi painoarvoa kansallisille tuloille eikä myöskään valtion yrityksistä saaduille tuloille, jotka olisi otettava huomioon ⁽³⁾ menojen lailla. Kansallisten tulojen kantamisen ja perinnän parantaminen, mikä keinona voisi osoittautua kustannuksiltaan alhaisemmaksi ja vaikutuksiltaan nopeatehoisemmaksi kuin sääntöjenvastaisten menojen vähentäminen, puolestaan vähentäisi ulkoisen avun tarvetta, ja sen luulisi kannustavan veronmaksajia vaatimaan kansallisilta viranomaisilta useammin selvityksiä verovarojen käytöstä.

25. Rahoitusehdotuskaaviossa luetellaan liian lyhyesti tiedot, jotka on sisällytettävä julkistalouden arviointiin. Oppaassa olisi annettava yksityiskohtainen arviointimalli, joka voisi olla lähetystöjen seurantakertomuksissa soveltaman mallin kaltainen (ks. kohta 42).

26. Rahoitusehdotusten valmistelua koskevassa kaavion osassa, joka liittyy edunsaajamaan tukikelpoisuuteen, ei mainita lainkaan Cottonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohtaa (ks. kohta 18).

⁽³⁾ Hallitusten uudistuksissa kyseiset tulot otetaan usein huomioon (ks. kohta 70); komission on kiinnitettävä tähän asiaan järjestelmällisesti huomiota omissa ohjelmissaan.

27. Komission eri yksiköt ovat oppaan ilmestyttyä maaliskuussa 2002 antaneet lähetystöille kymmenkunta toimintaohjetta. Tästä johtuen talousarviotukitoimien täytäntöönpanoa koskeva ohjeisto on sekalainen kokoelma ohjeita. Opasta saatetaan parhaillaan ajan tasalle; prosessi olisi tarpeen saada mahdollisimman pian päätökseen ja oppaasta olisi saatava säännöllisesti konsolidoitu versio ⁽¹⁾, jossa otetaan huomioon vastaisuudessa tehtävät päivitykset.

Tukikelpoisuusehtojen dynaaminen tulkinta

28. Komissio tulkitsee Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdassa asetetut ehdot dynaamisella tavalla. Komissio katsoo, että rahoituspäätösvaiheessa julkistalouden hallinnointiin liittyvät puutteet eivät estä käynnistämästä talousarviotukiohjelmaa, jos uudistushalukkuus ja itse uudistukset arvioidaan tyydyttäväiksi. Tämän seurauksena komissio ei ota huomioon ainoastaan julkistalouden hallintojärjestelmien alkutilannetta vaan myös maan valitseman kehityssuunnan ⁽²⁾. Monet muut rahoittajat ja erityisesti Bretton Woods -laitokset ottavat niin ikään enemmän huomioon julkistalouden hallinnointijärjestelmien parannusmahdollisuudet kuin jonkin ehdottoman laadulle asetetun kynnyksen tai tason.

29. Tämä tulkinta antaa mahdollisuuden laajentaa kyseisen järjestelyn soveltamisalaa sekä lisää täten eurooppalaisen veronmaksajan rahojen käyttöön liittyvää riskiä, mikä johtuu siitä, että talousarviotukeen sovelletaan edunsaajamaiden kansallisia talousarviomenettelyjä. Tulkinnasta seuraa, että kyseisten maiden julkistalouden hallinnoinnin tilaa ja sen kehitystä on valvottava entistäkin perusteellisemmin.

Ohjelmien sisäinen logiikka on käytävä selvemmin ilmi

30. Suoran talousarviotuen ohjelmissa ei anneta tarpeeksi kattavaa selvitystä maan valitsemasta kehityssuunnasta ja sen suunnitellusta seurannasta. Oppaassa ei määrätä, että kaikissa rahoitusehdotuksissa ja -sopimuksissa on taattava ja tuotava selvästi esille seuraavien tekijöiden välinen looginen ja johdonmukainen yhteys:

a) julkistalouden hallinnoinnissa todetut puutteet;

b) hallituksen uudistusohjelma;

⁽¹⁾ Tällä välin komission toimihenkilöillä olisi oltava käytössään kaikki tarvitsemansa talousarviotukien toiminnallista hallinnointia koskevat ohjeet komission sisäisellä intranet-sivustolla.

⁽²⁾ Oppaan 3.4 kohdassa todetaan, että on varmistettava sekä ennakolta että koko tukikauden aikana, että kyseisen maan julkistalouden uudistusten yhteydessä valitsema kehityssuunta voidaan pitää tyydyttävänä.

c) kyseisten uudistusten täytäntöönpanon edellyttämä institutionaalinen tuki;

d) yleiset ja erityiset ehdot (jotka ovat ohjelman toteuttamisen ehtona), suoritusindikaattorit (joita sovelletaan vaihtelevan kokoisten erien laskemiseen) ja muut seurantavälineet (jotka otetaan huomioon erityisesti EKR:n ohjelmien jatkamisesta kansallisten viranomaisten kanssa keskusteltaessa).

Metodologisen kehyksen täytäntöönpano

Alkutilanteen kartoitukset ovat yleensä ottaen kattavia ja liittyvät maan uudistussuunnitelmaan

31. Julkistalouden hallinnointia koskevat alkutilanteen kartoitukset ovat suhteellisen kattavia ⁽³⁾. Alkutilanteen kartoituksissa, jotka perustuvat muiden rahoittajien — erityisesti Bretton Woods -laitosten — ja kansallisten viranomaisten analyysiin ja arviointeihin (ks. liite 2 ja kohdat 43—44), tuodaan esille julkistalouden hallinnoinnin pääasialliset puutteet. Niissä selvitetään yleensä, millaiset parannukset olisivat mahdollisia maan uudistussuunnitelman huomioon ottaen ⁽⁴⁾ (ks. laatikko 1).

Laatikko 1 — Edunsaajamaan uudistussuunnitelma

1. Etiopia: Alkutilanteen kartoituksessa viitataan "Expenditure management and Control Programme" (EMCP) ⁽¹⁾ -ohjelman yhteydessä suunniteltuihin toimenpiteisiin ja annetaan sen myötä suunnitelluista parannuksista kattava selvitys.

2. Mosambik: Julkistalouden arvioinnissa selvitetään hyvin eri uudistukset, jotka hallitus on sitoutunut toteuttamaan ja joista keskeisessä asemassa on vuoden 2002 lopussa hyväksytty "Sistema de Administração Financeira do Estado" ⁽²⁾ (SISTAFE).

⁽³⁾ Poikkeuksen tekee Tšadin alkutilanteen arviointi. Kartoitusta oli jo rahoitusehdotuksessa rajoitettu, ja rahoituspäätöksessä siitä on jäljellä enää suppeita hajanaisesti esitettyjä tietoja.

⁽⁴⁾ Oppaan 3.4 kohdan a alakohdassa todetaan, että julkistalouden laadun arvioinnissa on annettava selvitys kaikista maan hallituksen valmistelemissa julkistalouden parannusohjelmista (mahdolliset korjaavien toimenpiteiden taulukot mukaan luettuina) sekä rahoittajajayhteisön asemasta. Ohjelmassa on kiinnitettävä erityistä huomiota komission erityisseurannassa olevaan uudistusten täytäntöönpanosuunnitelmaan.

3. Niger: Komissio tarkasti rakennesopeutusohjelman vuonna 2001, minkä johdosta talousarviotuen antaminen keskeytettiin. Hallitus ja komissio ottivat käyttöön julkistalouden hallinnon parantamista mittaavan arviointitaulukon, joka on otettu asianmukaisesti huomioon alkutilanteen kartoituksessa.

4. Tšad: Rahoitusehdotus ei sisällä selvitystä julkistalouden uudistusten yleissuunnitelmasta, sillä sitä ei ollut silloin vielä tekeillä.

5. Sambia: Arvioinnissa viitataan selkeästi hallituksen uudistus-suunnitelmaan ("Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan")⁽³⁾, joka oli vasta luonnosvaiheessa alkutilanteen kartoitusta laadittaessa.

⁽¹⁾ Menojen hallinto- ja valvontaohjelma.

⁽²⁾ Valtion taloushallintojärjestelmä.

⁽³⁾ Toimintasuunnitelma julkisten menojen hallinnon ja taloudellisen vastuun parantamiseksi.

32. Keskeiset tiedot sisältyvät yleensä rahoitusehdotuksiin ja -sopimuksiin, mutta ne on esitetty liian hajanaisesti. Rahoitusehdotuksista ja -sopimuksista ei käy tarpeeksi selvästi ja järjestelmällisesti ilmi syyt, joiden perusteella päädytään sille kannalle, että julkistalouden riittävää laatua koskevaa artiklaa on noudatettu, vaikka julkistalouden hallinnointia koskevassa alkutilanteen kartoituksessa havaittiin puutteita (ks. kohta 39). Asioiden esitystapa olisi vakioitava ja sen rakennetta selkeytettävä, jotta EKR-komitea⁽¹⁾ ja komissio voisivat saada rahoituspäätöksiin johtavan prosessin aikana varmuuden siitä, että merkittävät puutteet on otettu huomioon.

33. Hallitusten uudistusohjelmiin ei sisälly automaattisesti kaikkia niitä uudistuksia, joihin on sitouduttu tai jotka on suunniteltu tai suunniteltava toteutettaviksi ja jotka ovat tarpeen, jotta julkistalouden hallinnonista tulisi riittävän avointa, luotettavaa ja tehokasta. Komission olisi kansallisten viranomaisten kanssa keskustellessaan huolehdittava siitä, että laaditaan kaikki uudistukset kattava ohjelma, josta käy ilmi painopistealueet ja johon liitetään realistinen ja säännöllisesti tarkistettava aikataulu. Keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelu on erityisesti tarpeen siinä tapauksessa, että komissiossa (sekä päätoimipaikalla että lähetystöissä) ja edunsaajamaissa hallinnonista vastaavien henkilöiden tehtäväkierto on uudistusten toteuttamista nopeampaa.

⁽¹⁾ Jäsenvaltioiden edustajien neuvoo-antava komitea.

Lahjonnan vastaista toimintaa on kehitettävä

34. Komission ohjelmissa ei oteta tarpeeksi huomioon lahjontaan liittyviä ongelmia, jotka ovat erityisesti Maailmanpankin mukaan⁽²⁾ köyhyyden poistamisen merkittävimpiä esteitä. Julkistalouden hallinnointia parantamalla tosin myötävaikutetaan lahjonnan vähentämiseen, mutta lahjontaan on joka tapauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Vaikka se on arkaluontoinen ja vaikeasti käsiteltävä asia, on suotavaa, että tämän monitahoisen ilmiön laajuutta arvioidaan yhdessä suverenien valtioiden kanssa ja alaan erikoistuneiden organisaatioiden⁽³⁾ avustuksella ja selvitetään sen toimintamekanismi, jotta voidaan toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet ja jotta hallitukset voivat sisällyttää ne uudistusohjelmiinsa.

Institutionaalinen tuki on koordinoitua, mutta se ei ole aina osa yleistä kehystä

35. Tarkastetuissa rahoitussopimuksissa tarkoitetut institutionaaliset tuet on koordinoitu hyvin muiden rahoittajien kanssa joko itse sopimuksen turvin tai myöhemmin sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa. Siitä huolimatta institutionaaliset tuet eivät aina sisälly institutionaalista tukea koskevaan yleissuunnitelmaan⁽⁴⁾, jossa rahoituksesta annetaan rahoittajakohtainen selvitys (ks. laatikko 2).

Laatikko 2 — Rahoitussopimuksissa tarkoitetut institutionaaliset tuet

1. Etiopia: Rahoitussopimuksella institutionaaliseen tukeen varatut 3,5 miljoonaa euroa maksetaan tukirahastoon, jonka rahoittamiseen osallistuu useita rahoittajia. Asianomainen "Public Service Capacity Building Programme (1)" -tukirahasto (PSCAP) on viisivuotinen 400 miljoonan Yhdysvaltain dollarin tukiohjelma, jonka rahoittamiseen osallistuu useita rahoittajia ja jota johtaa Ministry of Capacity Building (MCB).

2. Mosambik: Institutionaaliseen tukeen tarkoitetut 5,5 miljoonaa euroa on myönnetty asianmukaisesti päärahoittajien kanssa toteutettaviin yhteisiin toimiin. Sitä vastoin ne eivät sisälly yleiseen tukiohjelmaan, sillä rahoitusehdotuksen laadintavaiheessa ohjelmaa ei ollut vielä olemassa.

⁽²⁾ Lahjonnanvastainen toiminta on Euroopan yhteisön kehitysavun olennainen tekijä Cotonoun sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

⁽³⁾ Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitea ja Transparency International -järjestö järjestivät joulukuussa 2004 kehitysyhteistyökumppaneiden foorumin aiheesta "Tuenantajien lahjonnanvastaisen toiminnan tehostaminen".

⁽⁴⁾ Oppaan 1.3 kohdassa määrätään, että kaikki institutionaaliset tuet on sisällytettävä hallituksen laatimaan ja rahoittajien hyväksymään yleiseen tukiohjelmaan ja niiden on täydennettävä muiden rahoittajien mahdollisesti rahoittamia tukia.

3. Niger: Ohjelmassa on varattu 1,35 miljoonaa euroa talous- ja valtiovarainministeriölle annettavaan tekniseen tukeen. Suunnitellut toimet eivät sisälly yleiseen tukiohjelmaan.

4. Tšad: Hallintorakenteiden vahvistamiseen on varattu 3,7 miljoonaa euroa. Hallintorakenteiden vahvistamisesta ei ole annettu tarkempaa selvitystä, koska alan tarpeita ei ollut yksilöity rahoitusehdotuksen laadintavaiheessa. Yleinen tukiohjelma on tarkoitus laatia vuoden 2004 lopussa eli sen jälkeen kun ”Country Financial Accountability Assessment” -päätelmät (CFAA) (2) on saatu valmiiksi.

5. Sambia: Institutionaaliseen tukeen on varattu 6,75 miljoonaa euroa. Institutionaalinen tuki sisältyy yleiseen tukiohjelmaan, jota ei kuitenkaan ollut saatettu päätökseen rahoitussopimuksen allekirjoitushetkellä. Joulukuussa 2004 ohjelman oli allekirjoittanut yksi-toista rahoittajaa.

(1) Julkishallinnon valmiuksien vahvistamista koskeva ohjelma.

(2) Maakohtainen arvio taloudellisesta vastuusta.

36. Yleisen tukiohjelman perusteella on mahdollista arvioida tarpeet, jotka kannattaa antaa EKR:n rahoitettavaksi. Komission olisi varmistettava, että laaditaan suunnitelma, josta käyvät ilmi kaikki tarvittavat toimet ja jopa toimet, joita varten ei vielä ole löytynyt rahoitusta, sekä niiden toteuttamista koskeva aikatauluarvio.

Lähetystöjen päälliköiden suositukset puuttuvat

37. Oppaassa tarkoitettuja lähetystöjen päälliköiden suosituksia (1) ei ole annettu. Tarkoituksena on kuitenkin pyytää suositusten antamiseen liittyen, että lähetystöjen päälliköt sisällyttävät puolen vuoden välein annettaviin seurantakertomuksiin kokonaisnäkemystään yhteenvedon. Kummassakin tapauksessa on mielenkiintoista saada selville näiden maiden todellisuuden tuntevien ja niiden kanssa läheisessä ja jatkuvassa kanssakäymisessä olevien tahojen virallinen kanta. Näin ollen komission olisi säilytettävä suositusten antamista koskeva määräys oppaasaan ja valvottava sen noudattamista.

(1) Oppaan 3.4 kohdan i alakohdan mukaisesti lähetystöjen päällikkö laatii suosituksen julkistalouden hallinnon laadusta ja sen parantamismahdollisuuksista. Tämän perusteella tehdään päätös rahoitusehdotuksen laatimisesta.

Tietojen todenmukaisuus

38. Komissio oli yksilöinyt kaikki julkistalouden hallinnon puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi kyseisiin maihin tekemiensä tarkastuskäyntien aikana, lukuun ottamatta puutteita Tšadissa, jossa tarkastuskäynnin yhteydessä paljastui viivästyneisiin maksuihin (2) liittyvä ongelma, josta rahoittajat eivät todennäköisesti olleet tietoisia.

Komission päätösten tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteluja

39. Saatuaan EKR-komitealta puoltavan lausunnon komissio päätti allekirjoittaa tutkimansa viisi ohjelmaa huolimatta kyseisissä maissa havaituista julkistalouden hallinnon puutteista, mikä tarkoittaa sitä, että se arvioi maan valitseman kehityssuunnan tyydyttäväksi. Tämän arvion tueksi olisi tarpeen esittää lisäperusteluja, joista olisi käytävä ilmi, miten uudistus suunnitelmalla pyritään kyseiset puutteet korjaamaan (ks. kohta 30).

40. AKT-maiden julkistalouden hallinnon esintyminen alkutilanteessa yleensä lukuisia puutteita. Joissakin tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa komissio on ollut ensimmäisiä rahoittajia, jotka suostuvat ottamaan kyseisen riskin vastuulleen (ks. liitteessä 1 oleva laatikko 3 ja taulukot E ja F). Kansainvälisen valuutarahaston ohjelmia toteutettiin kuitenkin koko ajan.

Laatikko 3 — Muiden rahoittajien tilanne viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa maassa kohdentamattoman talousarvion osalta

1. Etiopia: Komissio oli vuonna 2002 ensimmäinen kohdentamattomaan talousarvion tueksi myöntävä rahoittaja. Vuonna 2003 sitä myönsi myös ”UK's Department for International Development (1)” (DFID) ja vuonna 2004 Maailmanpankki ja Irlanti.

2. Mosambik: Talousarvion tueksi myöntävien rahoittajien määrä on kasvanut säännöllisesti vuodesta 2000 lähtien; vuonna 2004 näitä rahoittajia oli viitisentoista.

(2) Viivästyneet maksut koskevat suoritettuja ja laskutettuja (mutta vielä maksamattomia) palveluja, joita koskevasta sopimuksesta ei ole tehty minkäänlaista talousarviositoumusta ja joita ei ole viety kirjanpitoon. Näin ollen ne jäävät huomaamatta etenkin rahoittajien suorittamassa viivästyneiden maksujen seurannassa. Niiden määrä on vielä määritettävä tarkalleen.

3. Niger: Komissio ja Kansainvälinen valuuttarahasto olivat maaliskuussa 2004 ainoita kohdentamatonta talousarviotukea myöntäviä rahoittajia. Maailmanpankki ja Afrikan kehityspankki (ADB) alkoivat myöntää talousarviotukea vuoden 2004 lopussa.

4. Tšad: Komission lisäksi talousarviotukea ovat antaneet jo muutamana vuoden ajan monet muut rahoittajat (kuten Afrikan kehityspankki, Ranskan kehitysyhteistyövirasto (l'Agence Française de Développement (AFD)), Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto). Kansainvälinen valuuttarahasto ei ole kuitenkaan jatkanut Köyhyyden vähentämisen ja kasvun ohjelmaansa, ja komissio on keskeyttänyt ohjelman toteuttamisen.

5. Sambia: Komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki olivat toukokuussa 2004 ainoita talousarviotukea myöntäviä rahoittajia. Tietyt paikalla tavatut rahoittajat puoltavat komission aloitetta ja ovat valmiita osallistumaan institutionaalisen tuen yleisohjelmaan, mutta ne eivät itse aio myöntää talousarviotukea lähitulevaisuudessa.

(1) Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälisen kehitysyhteistyön osasto.

Uudistusten edistymisen seuranta

Metodologinen kehys on tekeillä

41. Lähetystöjen laatimien seurantakertomusten ja suoritusindikaattorien on tarkoitus olla tärkeimpiä julkistalouden hallinnon kehityksen seurantaan tarkoitettuja välineitä.

Lähetystöjen seurantakertomuksia on parannettava

42. Oppaan mukaan lähetystö on huolehdittava julkistalouden seurannasta ja tiedotettava asiasta komission keskusyksiköille (1). Lähetystöt ovat saaneet ohjeet, joissa täsmennetään, että puolen vuoden välein laadittaviin seurantakertomuksiin on sisällyttävä (annetun rakenteen mukaisesti laadittu) tilannekatsaus ja julkistalouden uudistuksen seuranta koskeva valvontakaavio (2). Ohjeet ovat osoitus tarpeen olevasta yrityksestä hallita

(1) Oppaan 5.3 kohdassa määrätään muun muassa, että lähetystö huolehtii julkistalouden kehityksen kehittämisen seurannasta kansalliseen hallintoon (talous- ja valtiovarainministeriö, ylin tarkastuselin, keskuspankki ja kansallisen parlamentin valtiovarainvaliokunta), muihin rahoittajiin ja kansalaisyhteiskuntaan ylläpitämiensä suhteiden avulla. Kyseiset tahot toimittavat lähetystölle säännöllisesti julkaisemiaan kertomuksia, jotka lähetystö lähettää huomautuksineen päätoimipaikalle. Lähetystö huolehtii kyseisen maan käynnistämien julkistalouden uudistusohjelmien erityisseurannasta ja tarvittaessa muiden rahoittajien ja Euroopan komission hyväksymien toimenpiteiden (toimenpide-taulukon) täytäntöönpanosta.

(2) Puolen vuoden välein annettavien seurantakertomusten sisältö ja muoto on määritelty tiedotteessa nro 24972, jonka EuropeAid C3 lähetti 18. syyskuuta 2003 lähetystöjen päälliköille.

tilannetta, mutta niiden ensimmäisestä soveltamiskerrasta saatujen kokemusten valossa (ks. kohdat 47—68) niitä voitaisiin parantaa ja täydentää seuraavin tavoin:

- a) on yhdenmukaistettava keskenään julkistalouden tilannekatsausmalli ja valmisteilla oleva julkisia menoja koskevaan taloudelliseen vastuuseen (Public Expenditure Financial Accountability (3) — PEFA) liittyvän kumppanuuden arviointikehys (ks. liite 2);
- b) on edellytettävä institutionaalisen tuen ohjelman toteuttamisen järjestelmällistä seuranta, josta käyvät ilmi toimet, joiden toteuttamisessa on ilmennyt vaikeuksia tai joiden toteutus on viivästynyt;
- c) on edellytettävä, että eri analyysien (edellä mainittujen kahden analyysin sekä uudistusten seuranta koskevan valvontakaavion) välinen johdonmukaisuus varmistetaan selkeällä tavalla;
- d) on edellytettävä, että lähetystö esittää yleisen lausuman ja suosituksen sovellettavasta käytännöstä;
- e) on edellytettävä, että, mikäli mahdollista, koko seurantaker-tomus laaditaan yhdessä muiden rahoittajien kanssa tai että muut rahoittajat ainakin osallistuvat sen laadintaan (jokainen paikallinen lähetystö antaa tietoja omalle päätoimipaikalleen, joten yhteisen asiakirjan laatimista voitaisiin harkita);
- f) on edellytettävä, että kansalliset viranomaiset osallistuvat mahdollisimman suuressa määrin arviointityöhön lisätäkseen nimenomaan tarkastusalan taitotietoaan; sitä vastoin julkistalouden hallinnon laatua koskevan arvion on oltava riippumattomien asiantuntijoiden laatima;
- g) määrätään kertomusten antamisesta vuosittain siinä määrin kuin oppaan mukainen varoitustenmenettely (4) antaa siihen mahdollisuuden varainhoitovuoden aikana.

(3) PEFA perustettiin vuonna 2001, ja se perustuu seuraavien tahojen kumppanuuteen: Maailmanpankki, Euroopan komissio, Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälisen kehitysyhteistyön osasto, Sveitsin talousasioista vastaava ministeriö, Ranskan ulkoministeriö, Norjan ulkoministeriö ja Kansainvälinen valuuttarahasto.

(4) Oppaan mukaan lähetystöjen päälliköiden on sovellettava varoitustenmenettelyä, mikäli ongelmat ovat niin suuria, että ne voisivat olla esteenä ohjelman moitteettomalle toiminnalle.

43. Kertomusten perustana olevat rahoittajien ja kansallisten viranomaisten tarkastukset ja arvioinnit kehittyvät huomattavasti. Etenkin komissio kehittää PEFA:n yhteydessä muiden rahoittajien kanssa ja erityisesti Maailmanpankin kanssa uutta julkistalouden hallinnointijärjestelmien arviointikehystä (ks. liite 2), jolla on tarkoitus korvata nykyiset välineet.

44. Arviointikehys on tällä hetkellä testivaiheessa n. 30 maassa (joista 18 AKT-maita). Komissio tarjoutuu johtamaan hanketta 14:ssä näistä maasta (1). Rahoittajilla pitäisi täten olla vuodesta 2005 alkaen tarpeeksi kokemusta voidakseen toteuttaa vaadittavat parannukset, jotta kehys hyväksyttäisiin ja saataisiin toimintavalmiiksi. Arviointikehysten tarkastelun pohjalta laadittiin parannusehdotuksia (ks. liitteessä 2 oleva kohta 7).

Suoritusindikaattoreita parannetaan parhaillaan

45. Komissio käyttää talousarviotukiohjelmiään toteuttaessaan suoritusindikaattoreita (ks. liite 3), joiden avulla mitataan julkistalouden laadun kohentumista ja alakohtaisia tuloksia ja joiden pääasiallisena tarkoituksena on saada edunsaajamaa parantamaan julkistalouden hallinnointia. Tätä varten se määrittää niiden avulla vaihtelevan kokoisten erien määrät. Suoritusindikaattorien valinnasta ja käytöstä annetaan oppaassa useita täsmennyksiä. Komissio alkoi vuoden 2005 alussa pohtia, miten kyseisiä täsmennyksiä voisi parantaa.

46. Käytetyt suoritusindikaattorit eivät kata kaikkia tekeillä olevien uudistusten näkökohtia, koska siinä tapauksessa indikaattoreita olisi liian monta ja niitä olisi täten mahdotonta hallita. Tästä johtuen on tärkeää perustella tehdyt valinnat ja osoittaa selvästi alat, joita suoritusindikaattorit eivät kata, sekä täsmentää, onko kyse siitä, että kyseisiä aloja ei katsota ensisijaisen tärkeiksi, että asianmukaisten indikaattorien yksilöinti ei ollut mahdollista tai että niiden laskemiseen tarvittavat perustiedot eivät ole luotettavia, missä tapauksessa niiden luotettavuutta olisi parannettava.

Metodologisen kehityksen täytäntöönpano

Lähetystöjen seurantakertomukset ovat epätäydellisiä

47. Tarkastuskäynnin kohteina olleiden viiden maan lähetystöjen ensimmäisissä seurantakertomuksissa (2) rajoitetaan liian usein julkistalouden hallinnoinnin staattiseen analyysiin; analyysi on yleensä ottaen korkealaatuinen ja päätoimipaikan antaman mallin mukainen. Kertomukset ovat epätäydellisiä, koska niistä puuttuu muun muassa julkistalouden uudistuksen seurantaa

(1) Ks. kehitysyhteistyön pääosaston ja EuropeAid-yhteistyötoimiston (EuropeAid) 9. kesäkuuta 2004 päivätty tiedote nro 17 450 asianomaisille 14 lähetystölle.

(2) Tarkastuskäynnin kohteina olleissa viidessä maassa tarkastetut kertomukset olivat yleensä ensimmäisiä meneillään olevien ohjelmien käynnistämisen jälkeen laadittuja kertomuksia.

koskeva taulukko (ks. laatikko 4). Keskusyksiköiden olisi hyödyntävä kertomuksia paremmin; keskusyksiköt eivät aina antaneet lähetystöille selkeitä ohjeita, joista selviäisi, mihin toimenpiteisiin kertomusten pohjalta olisi ryhdyttävä.

Laatikko 4 — Tarkastuskäynnin kohteina olleiden viiden maan seurantakertomukset

1. Etiopia: Seurantakertomukset, joista ensimmäinen annettiin maaliskuussa 2004 ja toinen heinäkuussa 2004 (2004—I ja 2004—II), ovat päätoimipaikan antaman mallin mukaisia ja sisältävät laadukasta tietoa, mutta julkistalouden uudistuksen seurantaa koskevaa kaaviota ei ole täytetty.

2. Mosambik: Ensimmäinen puolen vuoden välein laadittavista kertomuksista annettiin myöhässä, koska lähetystön henkilöstöresurssit olivat rajalliset. Kertomus sisältää laadukasta tietoa, ja siinä noudatetaan tarkasti annettua mallia, mutta siitä puuttuu tietoja seuraavista aiheista: henkilöstöhallinto (kertomuksen kohta I.B.3), menojen toteuttamiseen liittyvien poikkeusmenettelyjen ylläpitäminen (kohta II.B.4) ja kiireellisimpien institutionaalisen tuen tarpeiden kartoitus (kohta III. C). Kertomuksesta puuttui myös julkistalouden uudistuksen seurantaa koskeva valvontakaavio.

3. Niger: Lähetystö, joka sai kertomusten laadintaa koskevat ohjeet myöhässä, oli suunnitellut laativansa ensimmäisen seurantakertomuksen vuoden 2004 jälkipuoliskolla sen jälkeen kun "Public Expenditure Management and Financial Accountability (1)" (PEMFA) -katsaus oli saatu valmiiksi.

4. Tšad: Lähetystö toimitti päätoimipaikalle kaksi puolen vuoden välein laadittavaa seurantakertomusta, joista ensimmäisen huhtikuussa 2003 ja toisen helmikuussa 2004 (vuoden 2003 jälkipuoliskon osalta). Jälkimmäinen kertomus laadittiin myöhässä, koska lähetystön henkilöstöresurssit olivat rajalliset. Päätoimipaikka esitti ensimmäisestä kertomuksesta lyhytsanaisen huomautuksen, jossa luetellaan puuttuvat tiedot. Toinen kertomus noudattaa tarkasti annettua mallia, mutta on epätäydellinen, koska siitä puuttuvat tiedot parlamentin asemasta ja rahoittajien antamasta institutionaalista tuesta sekä julkistalouden uudistuksen seurantaa koskeva valvontakaavio. Kokonaisuudessaan tiedot ovat täsmällisiä ja niistä käy selvästi ilmi yhä edelleen vaivaavat heikkoudet, mutta ne herättävät kysymyksiä jatkotoimista. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat tapaukset:

- seurantakertomuksen kohdassa I.B.3. todetaan, että julkistalouden hallinnoinnin heikkoudet johtuvat pääasiassa henkilöstöresurssista;
- kohdassa I.B.5. todetaan, että myös rahoittajien välinen koordinointi oli riittämätöntä.

Kertomuksessa ei kerrota, millaisiin toimiin näiden tilanteiden korjaamiseksi on ryhdytty, aiotaan ryhtyä tai on ryhdyttävä.

5. Sambia: Seurantakertomusta ei ole vielä laadittu, koska rahoitussopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 2004.

(1) Julkisten menojen hallinnointi ja taloudellinen vastuu.

Suoritusindikaattorit eivät aina ole riittävän kannustavia

48. Suoritusindikaattoreista neuvotellaan hallituksen kanssa (joka on yksi rahoitussopimuksen allekirjoittajaosapuolista) ja niiden käyttö koordinoidaan yleensä muiden rahoittajien kanssa. Julkistalouden hallinnointiin liittyvien indikaattorien luonne ja määrä ja niiden uudistusten edistymiseen kannustavat ominaisuudet vaihtelevat maasta toiseen huomattavasti.

49. Talousarviovarojen myöntämistä tai talousarvion toteuttamista koskevat indikaattorit, jotka muistuttavat ominaisuuksiltaan lähinnä alakohtaisia indikaattoreita, sillä ne koskevat vain tiettyä alaa, ovat suhteellisen helposti mitattavissa, mutta ne eivät ole kaikkein tehokkaimpia kannustamaan AKT-maita parantamaan hallinnointinsa luotettavuutta, avoimuutta ja tehokkuutta. Etiopiassa, Mosambikissa ja Sambiassa käytettävät indikaattorit ovat tässä suhteessa vieläkin huonompia. Sitä vastoin Nigerissä ja Tšadissa ⁽¹⁾ käytetään kannustavampia indikaattoreita (ks. laatikko 5).

Laatikko 5 — Tarkastuskäynnin kohteina olleiden viiden maan rahoitussopimukseen sisältyvät julkistalouden hallinnointiin liittyvät suoritusindikaattorit

1. Etiopia: Käytössä olevat kolme julkistalouteen liittyvää indikaattoria koskevat rahoitusaikataulua, "Government Information System Strategy ⁽¹⁾" (GISS) -strategian edistymistä ja terveydenhoito- ja koulutusaloille myönnettyjen talousarviovarojen tasoa. Indikaattorit perustuvat "Poverty Reduction Strategy Paper ⁽²⁾" (PRSP) asiakirjaan, ja myös muut rahoittajat käyttävät niitä.

2. Mosambik: Käytössä on kahdeksan julkistalouteen liittyvää indikaattoria, joista kaksi koskee talousarviokuria (niiden tarkoituksena on varmistaa, että juoksevat menot eivät ylitä talousarviovaroja) ja kuusi ensisijaisten alojen juoksevien menojen toteutumistasoa. Nämä indikaattorit eivät perustu "Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾" (PARPA) -toimintasuunnitelmaan eivätkä rahoittajien yhteiseen "Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾" (PAF) -arviointitaulukkoon.

3. Niger: Käytössä on seitsemän julkistalouteen liittyvää indikaattoria, jotka koskevat seuraavia tekijöitä: keinokekoisen elinkeinoveron perinnän aste (erityisesti epävirallista sektoria rasittava vero, jonka perimisastetta pidetään epätavallisen alhaisena), esitettyjen sitoumusten hylkäämisen aste, maksumääräysten maksamisen määrääjät, maksattamatta olevien määrien aste, delegoitujen määrärahojen tarkastamisen ja hyväksymisen aste, Tiestön kunnossapitorahaston kassalle (la Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER)) tehdyn määrärahasiirron toteuttamisaste ja kyseiselle rahastolle myönnettyjen talousarviovarojen aste. Osa näistä perustuu monivuotiseen köyhyyden vähentämistä koskevaan tukiohjelmaan (Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PPARP)) ja muista on sovittu hallituksen kanssa rakennesopeutusohjelman tarkastuksessa vuonna 2001 havaittujen puutteiden johdosta. Muut rahoittajat eivät käytä indikaattoreita, mutta asettavat varojensa myöntämiselle erityisehtoja.

⁽¹⁾ Tšadissa käytössä olevat kaksi indikaattoria, jotka koskevat edunsaajien tiloihin tehtävien tavaratoimitusten määrää, ovat hyödyllisiä, mutta ne koskevat ainoastaan vastaanototodistuksiin perustuvia tarkastuksia, mikä ei vielä riitä. Myös tavarat on tarkastettava.

4. Tšad: Käytössä on kaksikymmentä julkistalouteen liittyvää indikaattoria, joista 6 on indikaattorien lailla toimivia ennakkoehtoja, jotka koskevat asiakirjoja, jotka hallituksen on ollut esitettävä tai hyväksyttävä, 7 koskee talousarvion toteuttamisastetta (sitoumus/määrärahat tai maksut/sitoumukset), 1 kattaa erääntyneet velat, 2 kattaa julkiset hankinnat (sopimusten teko ja määrääjat), 2 kattaa tarjouspyyntöjen ja sopimusten laatimisessa edistymisen ja 2 kattaa edunsaajien tiloihin tehtävien tärkeiden tavaratoimitusten määrän. Ne eivät perustu köyhyyden vähentämistä koskevaan strategia-asiakirjaan, sillä siinä esitettyjen 80 indikaattorin joukossa ei ole kuin yksi julkistalouden hallinnointiin liittyvä indikaattori.

5. Sambia: Käytössä on kaksitoista julkistalouteen liittyvää indikaattoria. Nämä koskevat talousarvion laatimista (kohdennettujen talousarviovarojen sekä ohjelmien ja toimintalinjojen välinen yhdenmukaisuus; erityistä huomiota kiinnitetään terveydenhoitoon ja koulutukseen liittyviin sosiaalialoihin, valtionalouden tarkastusvirastoon ja köyhyyden vähentämistä koskeviin ohjelmiin) ja talousarvion todellista toteutumista (talousarviovarojen kohdentamista seuraava varojen hankinta, joka on sidoksissa menojä koskevien tilitietojen täsmäyttämiseen).

⁽¹⁾ Hallituksen tietojärjestelmiä koskeva strategia.

⁽²⁾ Köyhyyden vähentämistä koskeva strategia-asiakirja.

⁽³⁾ Äärimmäisen köyhyyden vähentämistä koskeva toimintasuunnitelma.

⁽⁴⁾ Suoritusten arviointikehys.

50. Rahoitussopimukseen sisältyviä indikaattoreita koskevat tiedot eivät ole aina laadultaan riittävän korkeatasoisia. Nigerin rahoitussopimuksessa sovelletun käytännön mukaisesti jokaisen indikaattorin osalta olisi järjestelmällisesti annettava yksityiskohdaiset tiedot perusteluista, määritelmästä, laskentatavasta ja tietolähteistä.

51. Olisi myös hyödyllistä, että komissio sisällyttää vuonna 2005 toteuttamansa ehtojen tarkastelun pohjalta oppaaseensa suuntaviivat, jotka koskevat vaihtelevan kokoisille erille ja julkistalouteen liittyville suoritusindikaattoreille annettavaa painoarvoa (ks. liitteessä 3 olevat kohdat 4—5).

Rahoittajien välinen koordinointi on edistynyt eri tahdissa eri maissa

52. Oppaassa korostetaan täydellä syyllä tarvetta työskennellä mahdollisimman koordinoitusti muiden rahoittajien kanssa.

53. Rahoittajien työtä koordinoidaan yhtäältä niiden päätoimipaikkojen välillä ja toisaalta niiden paikallisten edustajien välillä jokaisessa AKT-maassa. Sen lisäksi jokaisen rahoittajan sisäisen yhteydenpidon on sujuttava näiden kahden tason välillä. Julkistalouden toimivuuden seurantaan liittyvien kysymysten osalta päätoimipaikkojen keskinäinen koordinointi on järjestetty varsin hyvin ja se toimii PEFA-kumppanuuden muodossa (ks. kohta 42—43) ⁽²⁾; komissiolla on PEFA:ssa johtava asema.

⁽²⁾ PEFA:n johtokomitea, jossa komissio on edustettuna, kokoontuu kahdesti vuodessa. PEFA:n työn tuloksista tiedotetaan muille päärahoittajille Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) elimissä.

54. Paikallinen koordinointi toimii yleensä tyydyttävällä tavalla, mutta se ei ole aina tarpeeksi hyvin organisoitu (ks. *laatikko 6*). Koordinointi on jatkuvassa muutostilassa, koska vaatii aikaa luoda kaikkien rahoittajien vapaaehtoiseen liittymiseen perustuva verkosto ottaen huomioon, että talousarviotukea myöntävien rahoittajien määrä kasvaa. Komissio toimii tiiviissä yhteistyössä Bretton Woods -laitosten kanssa, joilla on paljon vaikutusvaltaa ja johdonmukaisemmat toimintatavat. Tarkastuskäynnin kohteina olleista viidestä maasta koordinoinnissa oli pisimmälle edistytty Mosambikissa, jolla on jo suhteellisen pitkä kokemus alalta (ks. liite 4).

Laatikko 6 — Rahoittajien välinen koordinointi tarkastuskohteina olleissa viidessä maassa

1. Etiopia: Rahoittajien välinen koordinointi sujuu hyvin. Lähetystö toimii suoraa talousarviotukea koskevan epävirallisen ryhmän puheenjohtajana ja osallistuu julkistalouden hallintokomitean työhön. Rahoittajat ja hallitus tapaavat toisensa joka kuukausi hallintokomitean kokouksissa. Koko arviointityö tehdään yhdessä, ja Etiopia, joka on yksi 18:sta PEFA:n pilotteina toimivista AKT-maista, aikoo testata sen arviointikehyksen (ks. kohta 44).

2. Mosambik: Hyvästä käytännöstä esimerkkejä tarjoavan maan tilannetta kuvataan liitteessä 4.

3. Niger: Rahoittajien välistä koordinoitua ei ole muodollisesti organisoitu, mutta niiden välinen dialogi on jatkuvaa ja tyydyttävällä tolalla. Julkistalouden eri alat on jaettu eri elinten kesken: komissio (talousarvioon liittyvä suunnittelu, toteuttaminen ja valvonta), Maailmanpankki (julkiset hankinnat ja rakenneuudistukset) ja Kansainvälinen valuuttarahasto (makroekonominen johtaminen ja rahatalous).

4. Tšad: Komission, Kansainvälisen valuuttarahaston, Maailmanpankin, Afrikan kehityspankin ja Ranskan kehitysyhteistyöviraston edustajat tapaavat epävirallisesti ja suorittavat yhdessä arviointeja. Näiden rahoittajien näkemykset maan ulkoisesta tarkastuksesta eroavat toisistaan. Komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto ja Ranskan kehitysyhteistyövirasto haluavat kehittää maan tarkastusvirastoa, kun taas Maailmanpankki tukee toista tarkastuslaitosta (Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers), jonka päämääränä on turvata öljytulojen käyttö.

5. Sambia: Koordinointi sujuu hyvin. Maailmanpankki, lähetystö ja muut rahoittajat ovat tukeneet hallitusta julkistalouden hallinnon ja taloudellisen vastuun tarkastuksen (PEMFA) ja sen pohjalta tehdyn toimintasuunnitelman laatimisessa. Joulukuussa 2004 yksitoista kumppania allekirjoittivat suunnitelman täytäntöönpanoa koskevan yleisen tukiohjelman. Lähetystö ja Norja toimivat PEMFA-rahoittajaryhmän puheenjohtajina. Lähetystö on lisäksi jäsenenä epävirallisessa ryhmässä, joka pohtii hallituksen menojen laatua. Vuonna 2004 kahdeksan rahoittajaa ja hallitus allekirjoittivat lopulta kumppanuussopimuksen (Harmonisation in Practice — HIP), jonka päätarkoituksena on koordinoita ja harmonisoida rahoittajien keskinäistä toimintaa, mukauttaa rahoittajien toimintaa hallituksen menettelyihin ja saada hallitus sitoutumaan tarvittavien uudistusten käynnistämiseen. Komissio ei ole vielä allekirjoittanut kyseistä sopimusta.

55. Komissiolla ei ole täydellisiä tietoja muiden rahoittajien edunsaajamaille myöntämistä ja maksamista talousarviotuista. Näitä tietoja on vaikeaa saada, koska talousarviotuen käsitettä ei ole yhdenmukaistettu ja tietyt rahoittajat eivät ole toimittaneet tietoja.

Suhteita parlamentteihin ja ylimpiin tarkastuselimiin on lähennettävä

56. Julkistalouden hallinnon uudistamisessa onnistumisen edellyttää, että asianomainen maa sitoutuu uudistuksiin kaikilla tasoilla — lähtien virkamiehestä, jonka on sovellettava uusia menettelyjä, ja päätyen valtionhallinnon korkeimpiin taseihin — muutoin menettelyjä sovelletaan huonosti tai ei lainkaan. Sitoutuminen riippuu muun muassa rahoittajien ja kansallisten viranomaisten ja erityisesti hallituksen, parlamentin ja ylimmän tarkastuselimen välisten suhteiden laadusta.

57. Hallitus on komission kumppanina ja talousarviotukiohjelmien allekirjoittajapuolena keskeinen toimija julkistalouden hallinnon uudistusten suunnittelussa ja toteuttamisessa.

58. Parlamentti on merkittävässä asemassa erityisesti talousarvion suunnitteluun ja ylimpien tarkastuselinten tarkastuskertomusten seurantaan liittyvien uudistusten edistämiseksi. Perusperiaattena on valvoa aina kun se on mahdollista, että parlamentit hoitavat näitä tehtäviään maansa etujen mukaisesti eivätkä pelkää rahoittajien painostuksesta. Komission mukaan uudistusten täytäntöönpanossa edistytään parhaiten niissä maissa, joissa parlamentti osallistuu aktiivisesti toimintaan.

59. Ylin tarkastuselin on ulkoinen tarkastaja, jonka tehtävänä on arvioida talousarvion toteuttamista ja tilinpäätösten luotettavuutta. Siitä huolimatta, että suurimmassa osassa AKT-maita kuluu vuosia ennen kuin ylimmät tarkastuselimet pystyvät hoitamaan täysipainoisesti tehtäviään, ylimpien tarkastuselinten (1) työn tulokset olisi sisällytettävä järjestelmällisesti rahoittajien saatavilla oleviin tietoihin, mutta samalla olisi kuitenkin varmistettava, että näiden tulosten ja maksetun tuen määrän välillä ei ole liian suoraa yhteyttä.

60. Hallituksen kanssa käytävällä vuoropuhelulla on yleensä selkeä rakenne ja se sujuu tyydyttävällä tavalla (2). Sitä vastoin kansallisten parlamenttien osallistuminen ja ylimpien tarkastuselinten kanssa käyty vuoropuhelu (ks. *laatikko 7*) eivät usein täytäneet niille asetettuja vaatimuksia puuttuvien valmiuksien ja niiden hallitukseen ja rahoittajiin nähden hankalan aseman takia.

(1) On syytä korostaa, että useiden rahoittajavaltioiden ylimmät tarkastuselimet tapaavat toisiaan säännöllisesti kansainvälisten tarkastuskäytäntöjen yhdenmukaistamista käsittelevän koordinoituelimen (Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP) kokouksissa. Tarkoituksena on ottaa käyttöön edunsaajamaiden tarkastuselinten työhön perustuva koordinoitu lähestymistapa, jotta asianomaisen valtion maksamien talousarviotukien käyttöä voidaan valvoa edunsaajamaiden suostumuksella.

(2) Hallituksen kanssa käytävästä vuoropuhelusta määrätään rahoitusehdotuksissa ja -sopimuksissa.

Laatikko 7 — Esimerkkejä ylimpien tarkastuselinten kanssa käytävän vuoropuhelun riittämättömyydestä

1. Etiopia: Rahoittajat eivät perehtyneet kansallisen tarkastusviraston (sekä sisäisten tarkastajien) amharin kielellä laatimiin kertomuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin vuoksi kertomukset olisi käännettävä englanniksi, jotta niihin olisi mahdollista tutustua, ja kansallisen tarkastusviraston olisi oltava jäsenenä rahoittajien ja hallituksen edustajien muodostamassa julkistalouden hallintokomiteassa.

2. Mosambik: Dialogi hallinto-oikeuden kanssa on hankalaa. Hallinto-oikeuden mukaan "Performance Assessment Framework (1)" (PAF) -arviointitaulukon perustuva toiminta, jonka tarkoituksena on poistaa siltä ennakkotarkastukseen liittyvät tehtävät, eivät koske sitä. Rahoittajat neuvottelivat kyseisestä arviointitaulukosta hallituksen kanssa, ja hallinto-oikeus toteaa, että se voi ja että sen pitää soveltaa ainoastaan kansallista lainsäädäntöä.

(1) Suoritusten arviointikehyys.

61. Komission on yhteistyössä muiden rahoittajien kanssa kehitettävä edelleen menetelmiä, joiden tarkoituksena on antaa asianmukaista institutionaalista tukea ylimmille tarkastuselimille (1), ja annettava vastaavaa tukea myös parlamenttien valtiovarainvaliokunnille ja talousarvion valvontavaliokunnille.

62. Hallitus, jonka toimintaa parlamentti ja ylin tarkastuselin valvovat, ei välttämättä sovi parhaiten keskustelemaan jälkimmäisten valmiuksia vahvistavista toimenpiteistä. Tämän seurauksena niissä neuvotteluissa, joissa asianomaista maata edustaa hallitus, on selvitettävä, miten komissio voisi olla yhteydessä parlamenttiin ja ylimpään tarkastuselimeen.

Komissiossa on pulaa henkilöstöstä

63. Tarkastuskäynneillä havaittiin, että julkistalouden uudistusten seurantaan ei joskus ollut varattu tarpeeksi henkilöstöä.

64. Kyseiset toimihenkilöt ovat melkein aina taloustieteilijöitä (kuten myös muiden rahoittajien paikalliset edustajat). Tämä ammatillinen tausta soveltuu tehtävän hoitamiseen hyvin, mutta tehtävää hoitamaan kannattaisi valita ammatilliselta taustaltaan vaihtelevia henkilöitä siinä tapauksessa, että lähetystössä on useita talousarviotuesta vastaavia toimihenkilöitä.

(1) Tilintarkastustuomioistuimen toimihenkilöt ovat osallistuneet komission joulukuussa 2004 järjestämään seminaariin, jossa aiheena oli ylimpien tarkastuselinten valmiuksien kehittäminen.

65. Asianomaiset yksikönpäälliköt arvioivat keskusyksiköiden resurssit riittämättömiksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että olisi perusteltua kehittää resursseja erityisesti kyseisten määrien suuruuden ja aiheen merkittävyyden takia ja että tilannetta voitaisiin parantaa hyödyntämällä käytettävissä olevia resursseja järkevämmiin (2).

66. Tietyt tehtävät, kuten rahoitusehdotusten ja lähetystöjen seurantakertomusten analysointi, olisi tehtävä järjestelmällisemmin ottamalla käyttöön tarkastuslistat (3); täten varmistettaisiin, että tehtävät suoritetaan perusteellisesti ja tasalaatuisesti, ja helpotettaisiin niiden arviointia.

67. Komission olisi jatkettava ponnistelujaan sen hyväksi, että komission toimihenkilöille suunnatussa koulutuksessa käsitellään julkistaloutta perusteellisemmin (4).

68. Länsi-Afrikassa toimivat lähetystöt ovat järjestäneet keskinäisen tietojenvaihdon sekä parhaiden käytäntöjen yksilöinnin ja levittämisen tavalla, jota on syytä soveltaa myös muilla alueilla.

Todellisuudessa uudistukset etenevät mutta edunsaajamaiden hallinnointi on erittäin heikkolaatuista

69. Asianomaisiin viiteen maahan tehdyillä tarkastuskäynneillä ei havaittu huomattavia eroavaisuuksia komission toimittamien tietojen ja paikalla todetun tilanteen välillä lukuun ottamatta (kohdassa 38 mainittua) ongelmaa Tšadissa.

(2) Julkistalouden hallinnoinnin seurantatehtävien jakaminen EuropeAid-yhteistyötoimiston ja kehitysyhteistyön pääosaston kesken ei ole ihan teellinen ratkaisu, ja se on toimivaa ainoastaan siitä syystä, että näiden kahden yksikön henkilöstöllä on hyvät keskinäiset suhteet.

(3) Tarkastettavat kohdat sisältävän tarkastuslistan avulla on mahdollista varmistaa, että asiakirjojen analysointi on ollut perusteellista ja järjestelmällistä, ja tunnistaa, kuka tarkastuksen on toimittanut.

(4) Tilintarkastustuomioistuimesta on osallistunut joitakin toimihenkilöitä kolmelle komission omille toimihenkilöilleen järjestämälle talousarviotukea koskevalle kurssille (joista kaksi koski makroekonomista talousarviotukea — perus- ja jatkokurssi — ja yksi alakohtaista talousarviotukea).

70. Julkistalouden hallintojärjestelmissä on lukuisia puutteita ⁽¹⁾, jotka usein korostuvat järjestelmän äärialueilla, kuten kunnissa, ja talousarviotukiin liittyy yhä suuria väärinkäytön riskejä. Tästä huolimatta useita merkittäviä uudistuksia näiden riskien pienentämiseksi on tekeillä ja edunsaajamaiden ponnistelut tällä alalla ovat näkyviä. Edistystä on havaittu talousarvion suunnittelussa (joka on aiempaa yhdenmukaisempi köyhyyden vähentämistä koskevan strategian kanssa), tulojen ja menojen toteuttamisessa ⁽²⁾ (etenkin rahavirtojen kulku on yksinkertaistettu ja usein tietokoneistettu, kassanhallinta on järjestetty järkevämmin ja julkisiin hankintoihin liittyvien sopimusten tekoa koskevia sääntöjä on tiukennettu); tilinpäätöksen esittämisessä (menettely on nopeutunut) sekä ulkoisessa ja sisäisessä valvonnassa (ks. laatikko 8).

Laatikko 8 — Tärkeimmät vuonna 2004 tekeillä olleet julkistalouden hallinnointia koskevat uudistukset tarkastuskäynnin kohteina olleissa viidessä maassa

1. Etiopia: Menojen hallinto- ja valvontaohjelma koskee kahdeksaa meneillä olevaa hanketta, jotka kattavat varainhoidon lainsäädäntökehyksen, julkisia menoja koskevan ohjelman, talousarviouudistuksen (suunnittelu ja seuranta), kirjanpituudistuksen, kassanhallinnan, taloustietojärjestelmän sekä sisäisen ja ulkoisen valvonnan.

2. Mosambik: Tärkein uudistuksista koskee valtion taloushallintojärjestelmää (SISTAFE). Uudistusta alettiin vastikään panna täytäntöön aikataulusta myöhässä, ja se kattaa seuraavat osa-alueet: rahavirtojen kulun yksinkertaistaminen tulojen ja menojen osalta, kassanhallinnan järjeistämisen, menojen tietokoneistaminen, talousarvioluokittelu, tilinpäätökset ja tilintarkastus, rahoitustarkastus, talousarviomenettelyt ja keskipitkän aikavälin suunnittelu. Näiden lisäksi tekeillä on myös hankintamenettelyuudistus sekä verotuloja ja tullituloja koskeva uudistus. Näistä jälkimmäinen on päättämisenvaiheessa, ja kotimaisten tulojen määrä on kasvanut: vuonna 1996 se oli 9 prosenttia ja vuonna 2004 noin 14 prosenttia bruttokansantuotteesta.

3. Niger: Maassa on hyväksytty uusi budjettinimikkeistö ja uusi tilisuunnitelma, joita pannaan parhaillaan täytäntöön. Talousarvion kautta koskevia lainsäädännöllisiä tekstejä ja säännöksiä päivitetään parhaillaan ja tulojen keräämiseen, julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin ja tarkastuselimeen liittyvät uudistukset ovat valmis-teilla.

4. Tšad: Uudistuksiin on ryhdytty erityisesti seuraavilla osa-alueilla: keskipitkän aikavälin menokehityksen käyttöönotto, varainhoitoa koskevat asetukset, talousarvio-ohjelmien käyttöönotto, rahavirtojen kulun tietokoneistaminen ja järjeistämisen menojen osalta, julkisia hankintoja koskevat sopimukset, vero- ja tullitulot sekä hallintovälineiden kehittäminen.

5. Sambia: Toteutettavana on useita uudistuksia, jotka koskevat seuraavia osa-alueita: yksiköiden uudelleenorganisointi, virkamiesten palkkajärjestelmä sekä koko talousarviokauden kattava uudistus, joka koskee julkistalouden kirjanpitoa ja varainhoitoa (PEMFA) sekä niiden hajauttamista 12 alalle. Varainhoito on jo tietokoneistettu ja hallitus on laatinut vuonna 2004 toimintoperusteisen talousarvion sekä siirtynyt keskipitkän aikavälin suunnitteluun ja asettanut kuukausittaisia rajoja varojen siirroille.

71. Uudistusten kattavuudesta ja monimutkaisuudesta johtuen niiden toteuttaminen vaatii paljon aikaa ja toteutus viivästyy usein, koska toteuttamisesta vastaavien hallintoyksiköiden valmiudet ovat yleensä erittäin puutteelliset. Aika ei ole vielä kypsä merkittävien pysyvien tulosten toteuttamiseen, vaikka erityisesti komission toteuttamassa seurannassa on todettu joitakin josta-kin myönteisiä väliaikatuloksia.

Komission toimintatavat ovat asianmukaisia

72. Jokainen rahoitussopimus on sekä komissiota että edunsaajamaata sitova sopimus. Komissio voi reagoida edunsaajamaan julkistalouden hallinnoinnissa tapahtuneisiin laadullisiin muutoksiin jollakin neljästä toimintatavasta. Komissio voi yksipuolisesti keskeyttää ohjelman toteuttamisen, muuttaa sopimusta asianomaisen maan suostumuksella, ryhtyä tarvittaviin toimiin ohjelman toteuttamisen yhteydessä tai kiinnittää kyseiseen asiaan huomiota seuraavaksi toteutettavan ohjelman laadinnassa. Komission toimintatavat ovat asianmukaisia ja yhdenmukaisia sen valitsemman dynaamisen lähestymistavan kanssa (ks. kohta 28). Täten komissio keskeytti ensimmäisen (kiinteämääräisen) 20 miljoonan euron erän maksamisen Tšadille, koska Kansainvälisen valuuttajärjestön ohjelmaa ei jatkettu ⁽³⁾.

73. Kun maksettava vaihtelevan kokoinen erä on sen enimmäismäärää pienempi, jäljelle jäävä osuus on silti varattu edunsaajamaalle, mikä heikentää vaihtelevan kokoisille erille ominaista kannustinfunktiota. Olisi tehokkaampaa määrätä, että maa menettäisi jäljelle jäävän osuuden.

⁽¹⁾ Edunsaajamaiden hallintoyksiköiden valmiuksiin liittyvien yleisten puutteiden lisäksi puutteita esiintyy myös usein muun muassa sopimusten teossa, hankintojen seurannassa (tavarakohtainen kirjanpito ja omaisuusluettelo puuttuvat), kassanhallinnassa, kirjanpidossa, hallintovälineissä ja näiden lisäksi vielä ulkoisen ja sisäisen valvonnan yksiköiden soveltamisessa menettelyissä ja resursseissa.

⁽²⁾ Kotimaiset tulot otetaan tosiasiaa usein huomioon hallitusten uudistuksissa, vaikka komissio ei sisällytäkään niitä riittävässä määrin laatimaansa oppaaseen (ks. kohta 24).

⁽³⁾ Kansainvälinen valuuttarahasto ja hallitus neuvottelivat vuoden 2003 lopussa köyhyyden vähentämisen ja kasvun ohjelman yhteydessä rahoitetun ohjelman kuudennesta arvioinnista, mutta neuvottelut eivät johtaneet sopimuksen tekoon. Köyhyyden vähentämisen ja kasvun ohjelmaa päättyi 6. tammikuuta 2004 ja ohjelman toteuttamista ei jatkettu, joten Tšad ei enää sen jälkeen täyttänyt automaattisesti talousarviotuen saamisen ehtoja Cotonoun sopimuksen 67 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

74. Koska julkistalouden hallinnointia koskevissa uudistuksissa on kyse keskipitkän tai pitkän aikavälin prosesseista, talousarviotuen ehtoja (ennakkoehtoja, indikaattoreita ja vaihtelevan kokoisten erien keskinäisiä painotuksia) olisi ohjelmaa jatkettaessa aina oltava mahdollisuus muuttaa uudistuksen etenemisen ja uusien painopistealueiden mukaan. On liian varhaista tehdä havaintoja siitä, miten tarkastuskäynnin kohteina olleet viisi maata siinä tilanteessa toimisivat.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

75. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saatiin seuraavat vastaukset kohdassa 19 esitettyihin kysymyksiin.

76. Komissio on määritellyt **metodologisen kehiksen**, jonka avulla se voi arvioida edunsaajamaiden julkistalouden hallinnoinnin alkutilannetta ja sen kehittymistä (ks. kohdat 23 ja 41). Kehys on osoitus kehityksestä aiemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden, mutta se ei kuitenkaan ole täydellinen (ks. kohdat 24 ja 26) eikä riittävän tarkka (ks. kohta 25). Sen avulla tukiohjelmien yhdenmukaisuudesta ja loogisuudesta ei saada aiempaa selvempää käsitystä (ks. kohta 30). Opasta ei ole päivitetty (ks. kohta 27). Myös seurantakertomuksia koskevat ohjeet ovat epätäydellisiä, vaikka komissio on jo tehnyt niihin huomattavia parannuksia (ks. kohta 42).

77. Metodologinen kehys on alkuvaiheessa **pantu täytäntöön** varsin tyydyttävällä tavalla siitä huolimatta, että lahjontaa ei ole otettu riittävästi huomioon, että lähetystöjen päälliköiden suositukset ja joskus myös institutionaalista tukea koskeva yleinen kehys (ks. kohdat 31—37) puuttuvat. Seurantavaiheen tilanne ei ole yhtä tyydyttävä, sillä lähetystöjen kertomukset ovat liian staattisia ja epätäydellisiä ja suoritusindikaattorit eivät aina ole tarpeeksi kannustavia (ks. kohdat 47—51).

78. Nämä prosessit ovat monimutkaisia ja niiden täytäntöönpano on hienovaraista, koska ne koskevat suvereenia valtioita, ja uudistusten onnistuminen riippuu osittain siitä, tuntevatko nämä valtiot uudistukset omikseen; vaikka komissio voi vaikuttaa asiaan, se ei voi hallita sitä.

79. Komissio ei myöskään voi hallita rahoittajien välistä koordinoitua, vaikka se on — erityisesti Maailmanpankin kanssa — PEFA:n yhteydessä johtavassa asemassa päätoimipaikkojen tasolla (ks. kohta 43). Koordinointi AKT-maissa on kuitenkin edelleen vaikeaa, minkä seurauksena PEFA:n arviointikehiksen täytäntöönpano paikan päällä on uhattuna.

80. Rahoituspäätösten perustana olevat, seuranta-asiakirjoissa esiintyvät tiedot ovat **todenmukaisia**. Näin ollen komissio on yleensä hyvin perillä julkistalouden hallintojärjestelmien puutteista (ks. kohdat 38 ja 69—71).

81. Rahoituspäätökset ja komission **toimintatavat** ohjelman toteuttamisen aikana ovat asianmukaisia ottaen huomioon, miten dynaamisesti komissio on tulkinnut Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohtaa (ks. kohta 28); tämän lähestymistavan seurauksena riskinotto lisääntyy ainakin lyhyellä aikavälillä ja komission on täten sitäkin suuremmalla syyllä tarpeen harjoittaa tiukkaa seurantaa.

82. **Päätöksiä** ei sitä vastoin ole kunnolla perusteltu (ks. kohta 39). Rahoitusehdotuksista ja -päätöksistä ei käy riittäväällä tavalla ilmi julkistalouden hallinnoinnissa havaittujen puutteiden, hallitusten uudistusohjelmien, uudistusten toteuttamisen edellyttämän institutionaalisen tuen ja seurantavälineiden sekä ennakkoehtojen ja suoritusindikaattorien välistä loogista suhdetta (ks. kohta 30). Koska asioiden välinen looginen suhde on selvittämättä ja eri tekijöiden väliset suhteet jäävät epämääräisiksi ja koska asioita ei ole esitetty riittävän vakioidulla ja järjestelmällisellä tavalla, ei ole takuita siitä, että EKR-komitea voi saada varmuuden siitä, että kaikki puutteet on otettu huomioon (ks. kohdat 32—33).

83. Uudistukset, joihin liittyy kohdentamatonta suoraa talousarviotukea, vaativat paljon aikaa. Aika ei ole vielä kypsä merkittävien pysyvien tulosten toteuttamiseen, vaikka erityisesti komission toteuttamassa seurannassa on todettu joitakin jotta-kuinkin myönteisiä väliaikatuloksia. (ks. kohdat 69—71). Täten talousarviotukeen liittyvät riskit (ks. kohta 12), joista parlamentti ja neuvosto kantavat huolta (ks. kohta 2), ovat yhä edelleen suurelta osin ajankohtaisia. Näitä riskejä olisi oltava mahdollista hallita paremmin seuraavien suositusten avulla.

Suosituks

84. Komission olisi saatettava menettelyoppaansa ajan tasalle kolmansille maille annettavan talousarviotuen suunnittelun ja täytäntöönpanon osalta ja sisällytettävä siihen maaliskuusta 2002 alkaen annetut asianmukaiset ohjeet (ks. kohta 27) ja tehtävä tarvittavat parannukset, jotta jokaisen tukiohjelman yhteydessä voitaisiin varmistaa, että havaittujen puutteiden ja niiden korjaamiseksi tehtävien uudistusten, institutionaalisen tuen ja seurantavälineiden välillä on looginen suhde (ks. kohta 30). Lisäksi on otettava aiempaa enemmän huomioon kotimaisiin tuloihin ja valtion yrityksiltä saatuihin tuloihin liittyvät ongelmat (ks. kohta 24) sekä lahjonta (ks. kohta 34). Oppaseen olisi myös sisällytettävä lähetystöjen seurantakertomuksiin liittyvät parannukset (ks. kohta 42).

85. Komission olisi pystyttävä osoittamaan aiempaa vakioidummalla ja järjestelmällisemmällä tavalla, että Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohtaa on noudatettu, ja sen olisi tällöin selvitettävä, millä perusteella se arvioi, että edunsaajamaan valitsema kehityssuunta on tyydyttävä, kun otetaan huomioon alkutilanteen kartoituksessa havaitut julkistalouden hallinnoinnissa esiintyvät puutteet (ks. kohdat 39—40).

86. Komission olisi käytettävä suoritusindikaattoreita, jotka todella kannustavat edunsaajamaita edistämään uudistuksiaan ja joissa painotetaan aiempaa enemmän hallinnon parannuksina näkyviä tuloksia (ks kohta 49).

87. Komission on tehtävä kaikkensa, jotta PEFA:n yhteydessä kehitetty julkistalouden suorituskyvyn arviointikehys tuottaisi tuloksia (ks. kohta 43). Tätä merkittävää rahoittajien koordinoituvuudesta on tehostettava ja siinä on otettava huomioon testausvaiheen tulokset sekä tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset (ks. liitteessä 2 oleva kohta 7) ja erityisesti valvontamenettelyjen testejä koskeva ehdotus. On tärkeää, että tämä arviointikehys hyväksytään piakkoin ja että rahoittajat ja — erityisesti tässä kumppanuudessa osallisina olevat rahoittajat — panevat sen täytäntöön.

88. Rahoittajien paikallisten edustajien koordinoitua on tehostettava arvioiden, arviointien ja tarkastusten suorittamisen, institutionaalisen tuen täytäntöönpanon, ehtojen asettamisen ja suoritusindikaattorien käytön osalta ottaen kuitenkin huomioon, että kukin rahoittaja säilyttää vapautensa päättää tukensa maksamisesta (ks. kohta 54).

89. Suhteet edunsaajamaiden viranomaisiin olisi organisoida systemaattisesti ja ne olisi ulotettava hallitusten ohella parlamentteihin ja ylimpiin tarkastuselimiin, joiden valmiuksia olisi lisättävä, jotta ne voisivat toteuttaa niitä koskevat uudistukset ja valvoa niiden toimeenpanovaltaan kuuluvia uudistuksia. Tämän seurauksena niissä neuvotteluissa, joissa asianomaista maata edustaa hallitus, on selvítettävä, miten komissio voisi olla yhteydessä parlamenttiin ja ylimpään tarkastuselimeen (ks. kohdat 56—62).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 29. ja 30. kesäkuuta 2005 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Hubert WEBER

presidentti

LIITE 1

TALOUSARVIOTUEN OSUUTTA KOSKEVAT KUUSI TAULUKKOA

Taulukko A

Talousarviotuen ⁽¹⁾ osuus EKR:n tuesta (maksusitoumukset ja maksut) 1999–2004

(miljoonaa euroa)

	Vuosi	Talousarviotuen kokonaismäärä ⁽²⁾	EKR:n tuen kokonaismäärä	Talousarviotuen osuus EKR:n tuesta
		A	B	C = (A / B)
Maksusitoumukset	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 %
Maksut	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⁾ Rakennesopeutustukea ennen Cotonoun sopimuksen voimaantuloa.⁽²⁾ HIPC-aloite (voimakkaasti velkaantuneet maat) mukaan lukien.

Lähde: Komissiolta saadut tiedot.

Taulukko B

Kohdentamattoman suoran talousarviotuen osuus vuosina 2003 ja 2004

(miljoonaa euroa)

	2003		2004	
	Maksusitoumukset	Maksut ⁽¹⁾	Maksusitoumukset	Maksut ⁽¹⁾
A) Kohdentamaton suora talousarviotuki	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Kohdennettu suora talousarviotuki	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Epäsuora talousarviotuki	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Talousarviotuen kokonaismäärä ilman HIPC-aloitetta (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) HIPC-aloite ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Talousarviotuen kokonaismäärä (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) EKR:n tuen kokonaismäärä	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Kohdentamattoman suoran talousarviotuen osuus EKR:n talousarviotuen kokonaismäärästä (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Kohdentamattoman suoran talousarviotuen osuus EKR:n tuen kokonaismäärästä (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Maksut koskevat kyseisen varainhoitovuoden maksusitoumuksia tai maksattamatta olevia maksusitoumuksia edellisiltä varainhoitovuosilta.⁽²⁾ HIPC-aloitteen (voimakkaasti velkaantuneet maat) tarkoituksena on keventää asianomaisten maiden ulkomaan velkaa. Vaikutukseltaan aloite on talousarviotuen kaltainen, mutta siihen ei liity vastaavaa valvontamenettelyä. Euroopan investointipankkia ja Maailmanpankkia koskevat maksusitoumukset ja maksut kirjataan EKR:n tileille.

Lähde: Komissiolta saadut tiedot.

Taulukko C

**EKR:n talousarviotuen määrä maittäin (maksusitoumukset ja maksut) vuosina 2003 ja 2004
(ilman HIPC-aloitetta)**

(miljoonaa euroa)

Maa	2003		2004	
	Maksusitoumukset	Maksut ⁽¹⁾	Maksusitoumukset	Maksut ⁽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
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Cap Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopia	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
Jamaika	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenia	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
Mauritania	0,00	5,70	0,00	6,00
Mosambik ⁽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
Keski-Afrikan tasavalta	0,00	0,00	0,00	11,90
Kongon demokraattinen tasavalta	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé ja 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
Tansania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tšad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Sambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Yhteensä	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Maksut koskevat kyseisen varainhoitovuoden maksusitoumuksia tai maksattamatta olevia maksusitoumuksia edellisiltä varainhoitovuosilta.

⁽²⁾ Vuonna 2004 suoritettuihin maksuihin sisältyvät Mosambikille (9,1 miljoonaa euroa), Nigerille (8,25 miljoonaa euroa) ja Sambialle (29,5 miljoonaa euroa) maksetut vaihtelevan kokoiset erät.

Lähde: Komissiolta saadut tiedot.

Taulukko D

Talousarviotuen (EKR ja muut rahoittajat) osuus kansallisesta talousarviosta vuonna 2004 tarkastuskäynnin kohteina olleessa viidessä maassa

(miljoonaa euroa)

Maa	Maan talousarvio ⁽¹⁾	Komission maksama talousarviotuki	Muiden rahoittajien maksama talousarviotuki	Maksetun talousarviotuen kokonaismäärä	Maksetun talousarviotuen kokonaismäärän prosentuaalinen osuus
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopia	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mosambik	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tšad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Sambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Tšadin osalta määrät ovat vuoden 2003 talousarviosta.

Lähde: Komissiolta saadut tiedot.

Taulukko E

Talousarviotuen osuus päärahoittajien 15:ssä Afrikan ⁽¹⁾ maassa vuonna 2003 maksaman tuen kokonaismäärästä

Rahoittaja	Talousarviotuen osuus kokonaistuen määrästä
Maailmanpankki ⁽²⁾	48,1 %
Yhdistynyt kuningaskunta	34,2 %
Euroopan komissio	30,7 %
Alankomaat	27,8 %
Ruotsi	21,5 %
Sveitsi	19,2 %
Afrikan kehityspankki	16,5 %
Italia	16,0 %
Irlanti	15,2 %
Norja	14,5 %
Kanada	12,0 %
Tanska	10,1 %
Saksa	6,4 %
Suomi	3,9 %
Ranska	2,3 %
Japani	1,0 %
Painotettu keskiarvo	25,7 %

⁽¹⁾ Kyseiset 15 maata ovat Benin, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone ja Tansania.

⁽²⁾ Maailmanpankin tuki muodostuu olennaisilta osin lainoista.

Lähde: SPA — Strategic Partnership with Africa — Survey of the alignment of budget support and balance of payments support with national PRS processes — final draft dated 7 February 2005.

Taulukossa esitetyt luvut perustuvat pelkkiin likimääräisiin arvioihin.

Taulukko F

Eri rahoittajien vuonna 2004 maksama talousarviotuki tarkastuskäynnin kohteina olleissa viidessä maassa

(miljoonaa euroa)

Rahoittaja	Etiopia		Mosambik		Niger		Tšad		Sambia	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Euroopan komissio	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Maailmanpankki ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Kansainvälinen valuuttarahasto ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikan kehitys pankki	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Saksa	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgia	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Tanska	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suomi	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ranska	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlanti	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italia	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japani	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norja	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Alankomaat	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugali	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Yhdistynyt kuningaskunta	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ruotsi	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Sveitsi	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Yhteensä	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Tuki muodostuu lainoista.

Lähde: Komissiolta saadut tiedot.

LIITE 2

JULKISTALouden HALLINTOJÄRJESTELMIEN UUTEEN ARVIOINTIKEHYKSEEN LIITTYVÄ HANKE

1. Lähetytöjen seurantakertomukset perustuvat olemassa oleviin diagnooseihin ja arviointeihin. Julkistalouden laadun arviointiin tarkoitettuja, usein Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin kehittämiä perinteisiä välineitä ovat "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), ja "Public Expenditure Tracking Survey (7)" (PETS). Tietyissä maissa, kuten Etiopiassa, rahoittajat ovat kehittäneet näitä korvaavia välineitä paikalliseen käyttöön.

2. Arviointeja oli niiden suuren määrän ja niiden suuritoisen toteuttamisen ja toisinaan hankalan sovellettavuuden takia tarpeen järjeistää ja koota ne yhdeksi raportiksi. Tätä uutta välinettä ei ole tehty täydentämään edellä mainittuja arviointeja vaan korvaamaan ne, ja kaikkien rahoittajien on tarkoitus soveltaa sitä kaikissa maissa (ei ainoastaan AKT-maissa). Välineen avulla asianomaisen maan julkistalouden hallinnoinnista on saatava riittävän kattava kuva, joka käsittää etenkin kaikki pääasialliset ohjelmatyöhön, talousarvion toteuttamiseen, tilinpäätösten esittämiseen sekä sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan liittyvät riskit.

3. Tämän seurauksena "Public Expenditure Financial Accountability (8)" (PEFA) alkoi vuonna 2004 valmistella uutta julkistalouden hallintojärjestelmien arviointikehystä (jäljempänä "arviointikehyks"). Tämän välineen ytimen muodostaa 28 indikaattorin kokonaisuus, joka on tarkoitettu julkistalouden hallinnointiin liittyvien menettelyjen, järjestelmien ja elinten asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointiin (ks. taulukko G).

Taulukko G

PEFA-kumppanuuden (Public Expenditure Financial Accountability) yhteydessä kehitetyt julkistalouden hallinnointiin liittyvät malli-indikaattorit

A. JULKISTALouden HALLINTOJÄRJESTELMIEN TULOKSET

1. Kokonaisbudjettialijäämä alun perin hyväksytyyn talousarvioon nähden.
2. Todellisten talousarviomenojen koostumus alun perin hyväksytyyn talousarvioon nähden.
3. Julkiset tulot alun perin hyväksytyyn talousarvioon nähden.
4. Velkakanta; edellisen varainhoitovuoden aikana kertyneet uudet velat.

B. KESKEISET ALAKOHTAISET PIIRTEET: KATTAVUUS JA AVOIMUUS

5. Talousarvioriskien valvontatoimien kattavuus.
6. Talousarviota koskevien kertomusten mahdollisuudet kattaa kaikki merkittävät julkista toimintaa koskevat menositoumukset sekä rahoittajien rahoittamat menot.
7. Talousarviota koskeviin asiakirjoihin sisältyvien, talousarvioennusteita, talousarviota ja talousarvion toteuttamista koskevien tietojen asianmukaisuus.

(1) Maakohtainen arvio taloudellisesta vastuusta.

(2) Julkisten menojen arviointi.

(3) Standardien ja sääntöjen noudattamista koskeva kertomus.

(4) Sopimustentekoa koskeva analyttinen arvio.

(5) HIPC-aloite (voimakkaasti velkaantuneet maat) — arviointi ja toimintasuunnitelma.

(6) Ilman vakuuksia annettuun lainaan liittyvien riskien arviointi.

(7) Julkisten menojen tarkastus.

(8) "Julkisia menoja koskeva taloudellinen vastuu". PEFA perustettiin vuonna 2001, ja se perustuu seuraavien tahojen kumppanuuteen: Maailmanpankki, Euroopan komissio, Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälisen kehitysyhteistyön osasto (DFID), Sveitsin talousasioista vastaava ministeriö, Ranskan ulkoministeriö, Norjan ulkoministeriö ja Kansainvälinen valuuttarahasto. Komissiolla, joka on ollut jäsenenä alusta lähtien, on PEFA:ssa johtava asema.

-
8. Hallinnollinen, taloudellinen, operatiivinen ja ohjelmallinen budjettiluokitus.
9. Köyhyyden vähentämiseen liittyvien budjettimenojen luettelointi.
-
10. Keskeisten julkistaloutta koskevien tietojen ja tilintarkastuskertomusten julkaiseminen ja levittäminen.
-
- C. BUDJETTIKAUSI**
-
- C i) Talousarvion keskipitkän aikavälin suunnittelu ja talousarvion laatiminen*
-
11. Talousarvion suunnittelun, julkisiin menoihin liittyvän politiikan kehittämisen ja talousarvion laatimisen monivuotisuus.
-
12. Talousarvion laatimisprosessin järjestelmällisyys ja laatimisprosessiin osallistuminen.
-
13. Hallinnosta johtuvien menojen ja investointimenojen budjetoinnin koordinointi.
-
14. Lainsäädäntöviranomaisten suorittama vuotuisen talousarvion perusteellinen tarkastelu.
-
- C ii) Talousarvion toteuttaminen*
-
15. Kassavirran suunnittelua, hallinnointia ja seuranta koskevien toimenpiteiden tehokkuus.
-
16. Velan ja vakuuksien hallinnointiin ja rekisteröintiin sovellettavat menettelyt.
-
17. Ministeriöiden ja julkisia varoja käyttävien elinten valmiudet suunnitella ja tehdä menoja koskevia sitoumuksia alkuperäisten talousarvioiden ja lisätalousarvioiden mukaisesti.
-
18. Tekijät, jotka osoittavat, että julkisia varoja käyttävät yksiköt saavat talousarviovarat säädettyjen määräaikaisten mukaisesti täysin avoimesti.
-
19. Sisäisten valvontajärjestelmien tehokkuus.
-
20. Sisäisten tarkastusmenettelyjen tehokkuus.
-
21. Palkanmaksua koskevien tarkastustoimenpiteiden tehokkuus.
-
22. Sopimusten tekemistä koskeva avoin järjestelmä, joka on olennainen osa julkistalouden hallintojärjestelmää ja perustuu kilpailua, menojen optimointia ja tarkastusten tehokkuutta edistävään lainsäädäntökehykseen.
-
- C iii) Kirjanpitoimenettelyt ja varainhoitoa koskevat selvitykset*
-
23. Tietojen täsmäyttämisen säännönmukaisuus ja asianomaisten määräaikaisten noudattaminen.
-
24. Talousarvion toteuttamista koskevien lyhyen aikavälin selvitysten laatu ja levittäminen sekä asianomaisten määräaikaisten noudattaminen.
-
25. Lainsäädäntöviranomaisille esitettyjen tarkastettujen tilinpäätösten laatu ja asianomaisten määräaikaisten noudattaminen.
-
- C iv) Rahoitusvastuu, tarkastaminen ja ulkoiset tarkastukset*
-
26. Ulkoista tarkastusta koskevien kertomusten kattavuus ja sisältö.
-
27. Tarkastuksen kohteena olleen toimeenpanevan tahon tai elimen ulkoista tarkastusta koskevan kertomuksen johdosta toteuttamat toimenpiteet.
-
28. Lainsäädäntöviranomaisten toteuttama ulkoista tarkastusta koskevien kertomusten perusteellinen tutkinta.
-

Lähde: PEFA. Julkistalouden hallintojärjestelmien arviointikehystä koskeva tarkistettu luonnos, päivätty 12. helmikuuta 2004.

4. Lähestymistapaan liittyy kaksi rahoittajien tuntemaa ja hyväksymää rajoitetta. Yhtäältä arvioinnin päätteeksi ei anneta suosituksia siinä tapauksessa, että havaittujen ongelmien syyt olisi mahdollisesti tarpeen analysoida perusteellisemmin. Toisaalta siinä ei käsitellä julkistalouden tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä ongelmia.

5. Indikaattorit A:sta (parhain arvosana) D:hen ovat laadullisia ja kattavat yleensä varsin laajan alan, joka voidaan jakaa vielä useaan tekijään. Esimerkkinä tästä on indikaattorin 22 arviointi, joka koskee palvelujen, urakoiden ja tavaroiden hankintajärjestelmien olemassaoloa ja avoimuutta ja jossa tarkoituksena on nimenomaan tutkia voimassa olevia säännöksiä, näiden säännösten moitteetonta soveltamista (kuten tarjouspyyntöjen julkaisemista), valvontajärjestelmien tehokkuutta sekä vertailla julkisia hankintoja koskevien sopimusten ja yksityisillä markkinoilla tehtävien sopimusten mukaisesti maksettuja hintoja.

6. Arviointikehyksessä ehdotetussa raporttimallissa kyseisten indikaattorien yhteydessä esitetään yleisempää tietoa asianomaisesta maasta ja sen hallintojärjestelmistä sekä etenkin kuvaus hallituksen toteuttamasta julkistalouden hallinnoinnin uudistusohjelmasta, josta käy ilmi, millä tavoin uudistukset kattavat indikaattorien avulla yksilöidyt puutteet.
7. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa arviointikehyksen tarkastelun perusteella seuraavia parannuksia:
- a) Tietyt indikaattorit kattavat hallinto- ja valvontajärjestelmien arvioinnin. Järjestelmä voidaan arvioida puutteelliseksi rajallisiin keskusteluihin ja tutkimuksiin perustuvan arvioinnin pohjalta. Järjestelmän toimivaksi arvioiminen edellyttää sitä vastoin perusteellisempia tarkastuksia sekä valvontamenettelyjen testaamista ⁽¹⁾.
 - b) Olisi tarpeen edellyttää, että puutteiden syyt, joiden yksilöinti ei vaadi merkittäviä lisätutkimuksia, kuvataan järjestelmällisesti, jotta kyseisten puutteiden korjaamiseen tähtäävä hallituksen uudistusohjelma voidaan kohdentaa tarkemmin.
 - c) Kahdentoista indikaattorin on tarkoitus perustua lukuina ilmaistuihin osoittimiin (erot, määräajat, määrät ja prosentuaaliset osuudet) (ks. *taulukko H*). Kyseisten osoittimien perusteella saadut tulokset olisi järjestelmällisesti esitettävä arviointikertomuksissa ja joitakin niistä voitaisiin käyttää suoritusindikaattoreina komission ohjelmissa.
 - d) Julkisia tuloja koskevan indikaattorin 3 olisi katettava analyysi, jossa vertaillaan saatuja kotimaisia tuloja ja niitä määriä, jotka voidaan olettaa saatavan kyseisen maan toiminnan perusteella (vertailemalla esimerkiksi tuontimääriä ja saatuja tullimaksuja).
 - e) Tarkastettuja tilinpäätöksiä koskevan indikaattorin 25 mukaan ylimmän tarkastuselimen tilinpäätöksestä antama todistus on tutkittava. Olisi tarpeen tutkia myös tarkastuselimen antama lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä moitteettomasta varainhoidosta ja sen niihin liittyvä työ pitäytyen kuitenkin varovaisuudessa niiden käytössä.
 - f) Ulkoista tarkastusta koskevalla indikaattorilla 26 olisi analysoitava, riittävätkö ylimmän tarkastuselimen resurssit sen tekemisiin tarkastuskäynteihin.
 - g) Olisi suotavaa ottaa käyttöön indikaattori, jolla voidaan arvioida kirjanpitoon vietyjen suoritteiden todentamisuutta ja laatua sekä keskitettyjen hankintojen tapauksessa suoritteiden toimittamista lopullisille edunsaajille ⁽²⁾.
 - h) Olisi suotavaa ottaa käyttöön indikaattori, jolla voidaan arvioida lahjonnan vastaista toimintaa tutkimalla, mitä on tehty lahjonnan yksilöimiseksi, analysoimiseksi ja torjumiseksi ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Valvontamenettelyjen testit, joita aiemmin nimitettiin säännönmukaisuutta koskeviksi tarkastuksiksi, kuuluvat kansainvälisesti hyväksytyihin tarkastusstandardeihin. Ks. erityisesti tilintarkastajien kansainvälisen järjestön IFAC:n (International Federation of Accountants) laatimat ISA-standardit (International Standards on Auditing) 330, 430 ja 530.

⁽²⁾ Osoittimena voitaisiin kyseisen indikaattorin yhteydessä pitää keskitetysti hankittujen tavaroiden lopullisille edunsaajille toimittamisen astetta.

⁽³⁾ Osoittimina voitaisiin kyseisen indikaattorin yhteydessä pitää Transparency International -järjestön indikaattorien kaltaisia havaitsemista koskevia indikaattoreita.

Taulukko H

Indikaattoreihin liittyvät määrävät tekijät (osoittimet) arviointikehyksen mukaan

Asianomainen indikaattori	Määrävät tekijät (osoittimet)
1	— Arvioidun kokonaisbudjettivajeen ja todellisen vajeen välinen erotus prosenttiosuutena talousarvioon kirjatusta menoista — Arvioidun perusjäämän (ennen korkoja) ja todellisen jäämän välinen erotus prosenttiosuutena talousarvioon kirjatusta menoista
2	— Todellisten ja arvioitujen menojen välinen keskimääräinen erotus toimintoperusteisen luokittelun perusteella — Todellisten ja arvioitujen menojen välinen keskimääräinen erotus taloudellisen luokittelun perusteella — Todellisten ja arvioitujen menojen välinen keskimääräinen erotus hallintoperusteisen luokittelun perusteella — Budjetin epävakaus (talousarviopolitiikassa tai neljänä edellisenä varainhoitovuonna kussakin toimintoperusteisessa ja hallintoperusteisessa luokittelussa tapahtuneiden vuotuisten muutosten keskiarvo: talousarviopolitiikan kehitys ilmaistaan prosentuaalisena osuutena talousarviosta)
3	— Todellisten tulojen, joista on vähennetty arvioidut tulot, prosentuaalinen osuus talousarviosta
4	— Erääntyneiden velkojen prosentuaalinen osuus kaikista menoista
10	— Asianomaisen neljännesvuotiskauden lopun ja neljännesvuosittain annettavan talousarviokertomuksen julkaisemisen väliin jäävien päivien määrä
14	— Lainsäädäntöviranomaisille talousarvion tarkasteluun varattujen päivien määrä
18	— Hajautetuille yksiköille tarkoitetut varojen prosentuaaliset osuudet
19	— Tavanomaisissa rahoitustoimissa havaittu virhetaso
22	— Julkisalalla tavaroista, urakoista ja palveluista maksettujen hintojen ja yksityissektorilla vastaavista tuotteista maksettujen hintojen vertailukelpoisuus
24	— Asianomaisen neljännesvuotiskauden lopun ja neljännesvuosittain annettavan talousarviokertomuksen julkishallinnolle jakamisen väliin jäävien päivien määrä
25	— Varainhoitovuoden lopun ja tilinpäätöksen esittämisen lainsäädäntöviranomaisille väliin jäävien kuukausien määrä
26	— Ulkoista tarkastusta koskevien kertomusten julkaisemisen ja sen tarkastelusta vastaavan parlamentaarisen komitean työn loppuun saattamisen väliin jäävien kuukausien määrä

Lähde: PEFA. Julkistalouden hallintojärjestelmien arviointikehystä koskeva tarkistettu luonnos, päivätty 12. helmikuuta 2004.

LIITE 3

KOMISSION SUORITUSINDIKAATTORIT

1. Menettelyoppaan 3.7 kohdassa annetaan useita täsmennyksiä suoritusindikaattoreiden valinnasta ja käytöstä. Siinä täsmennetään erityisesti, että indikaattorit on yksilöitävä aina kun se on mahdollista köyhyyden vähentämistä koskevassa strategisessa asiakirjassa tai hallituksen politiikkaa käsittelevissä asiakirjoissa ja niitä on käytettävä yhdessä muiden rahoittajien kanssa. Indikaattorien on oltava SMART-tavoitteiden (SMART on lyhenne sanoista Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely objectives) mukaisia.
2. Komission ohjelmiin sisältyvät suoritusindikaattorit voidaan luokitella eri alojen mukaan, joista keskeisimpiä ovat sosiaalialat, kuten terveydenhoitoala ja koulutus sekä julkistalouden hallinnointi. Tämä tarkastus kattaa ainoastaan jälkimmäisen alan indikaattorit. Oppaan liitteessä 13 a annetaan esimerkiksi nelisenkymmentä suoritusindikaattoria, joista seitsemän on nimennetty julkistalouden indikaattoria (ks. taulukko I).

Taulukko I

Komission oppaan liitteessä 13 a esimerkkeinä mainitut seitsemän julkistalouden suoritusindikaattoria

Talousarvion määrärahojen ja alakohtaisten tavoitteiden välinen ero
Talousarvion (yleinen ja ensisijaisia aloja koskeva) toteuttamisesta
Syrjäisille yksiköille varattu talousarvio-osuus (kysely)
Kulutustavaroiden yksikköhinnat julkisia hankintoja koskevista sopimuksista/yksityissektorin (tai rahoittajien) tekemien paikallisten hankintojen yksikköhinnat (kysely)
Tavarantoimittajalle/palvelusuoittajalle maksamisen määräaika
Menettelyjen noudattamatta jättämisen prosentuaalinen osuus
Tilien päättämistä ja varainhoitovuoden päättämistä koskevan lain hyväksymistä/vastuuvapauden myöntämistä koskevat määräajat

3. Suuntauksena on ollut, että laaditaan yhdessä kyseisen maan hallituksen ja rahoittajien kanssa indikaattoriluettelo, josta kukin valitsee ne, joita erityisesti haluaa soveltaa. Tavoitteena on määrittää indikaattorit, jotka kyseinen maa hyväksyy täysin, ja välttää soveltamasta suurta määrää erilaisia indikaattoreita eri rahoittajien kohdalla.

4. Sovellettavista suoritusindikaattoreista (tyyppi ja määrä) päätettiin tapauskohtaisesti. Niiden määrä riippuu yleensä julkistalouteen liittyvien vaihtelevan kokoisten erien koosta (ks. taulukko J).

Taulukko J

Suoritusindikaattorien osuus vaihtelevan kokoisista eristä viidessä tarkastetussa ohjelmassa

(miljoonaa euroa)

	Vaihtelevan kokoiset erät				Suoritusindikaattorit			
	Maksujen kokonaismäärä	Julkistalouden indikaattorien osalta	Alakohtaisten indikaattorien osalta	Julkistalouden alan osuus kokonaismäärästä	Kokonaismäärä	Julkistalouden indikaattorien määrä	Alakohtaisten indikaattorien määrä	Julkistalouden indikaattorien osuus kokonaismäärästä
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mosambik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tšad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Sambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Lähde: Rahoitus sopimukset.

5. Komission mukaan vaihtelevan kokoisten erien (ks. taulukko K) osuus kasvaa siinä tapauksessa, että kansallisten viranomaisten halukkuutta parantaa julkistalouttaan pidetään ”kannustamisen arvoisena”.

Taulukko K

Vaihtelevan kokoisten erien osuus viidessä tarkastetussa ohjelmassa

(miljoonaa euroa)

	Ohjelmaan liittyvien varojen kokonaismäärä	Talousarviotuki				Tukimenot	
		Erien kokonaismäärä	Kiinteämääräiset erät	Vaihtelevan kokoiset erät		Institutionaalinen tuki	Tarkastukset
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mosambik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tšad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Sambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Lähde: Rahoitussopimukset.

6. Tarkastuskohteina olleista viidestä maasta kolme on jo saanut tukea vaihtelevan kokoisina erinä. Kusakin tapauksessa julkistalouden hallinnointiin liittyvien suoritusindikaattorien soveltaminen on johtanut siihen, että maksettu summa on ollut suunniteltua enimmäismäärää pienempi (ks. taulukko L).

Taulukko L

Suoritusindikaattorien vaikutus tarkastuskäynnin kohteina olleissa viidessä maassa maksettujen vaihtelevan kokoisten erien määrään

(miljoonaa euroa)

Suoritusindikaattorien luokitus	Rahoitussopimuksen mukaisesti		Arvioinnin perusteella		
	Suunniteltujen indikaattorien määrä	Suunniteltu enimmäismäärä	Käytössä olevien indikaattorien määrä	Maksettu määrä	Maksamatta oleva määrä
Vaihtelevan kokoinen erä Mosambikissa vuonna 2003 toteutetun ohjelman osalta					
Julkistalous	8	5	5	3,50	1,50
Sosiaalialat	14	5	9	3,20	1,80
YHTEENSÄ	22	10	14	6,70	3,30
Vaihtelevan kokoinen erä Mosambikissa vuonna 2004 toteutetun ohjelman osalta					
Julkistalous	8	7	4	4,20	2,80
Sosiaalialat	14	7	10	4,90	2,10
YHTEENSÄ	22	14	14	9,10	4,90
Vaihtelevan kokoinen erä Nigerissä vuonna 2004 toteutetun ohjelman osalta					
Julkistalous	5	8	3	4,50	3,50
Sosiaalialat	7	8	4	3,75	4,25
YHTEENSÄ	12	16	7	8,25	7,75
Vaihtelevan kokoinen erä (toinen erä) Sambiassa vuonna 2004 toteutetun ohjelman osalta					
Julkistalous	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Vaihtelevan kokoinen erä (kolmas erä) Sambiassa vuonna 2004 toteutetun ohjelman osalta					
Julkistalous	8	10	5	5,00	5,00
Sosiaalialat	8	20	7	16,25	3,75
YHTEENSÄ	16	30	12	21,25	8,75
KAIKKI YHTEENSÄ	83	100	52	53,55	46,45

(*) Näistä viidestä indikaattorista neljä on otettu vain osittain käyttöön.

Lähde: Vaihtelevan kokoisten erien arviointia koskevat asiakirjat.

LIITE 4

RAHOITTAJIEN VÄLISEN KOORDINOINNIN HYVÄT KÄYTÄNNÖT: ESIMERKKINÄ MOSAMBIK

1. Rahoittajien ja hallituksen välisestä koordinoinnista määrätään kumppanuussopimuksessa (Memorandum of Understanding — MoU). Kumppanuussopimus allekirjoitettiin huhtikuussa 2004, ja vuoden 2004 lopussa jäseniä oli 16. Sopimukseen sisältyy arviointitaulukko (PAF — Performance Assessment Framework), jonka tarkoituksena on seurata uudistusten etenemistä, sekä vuosittain tarkistettavia kolmivuotiskauden (2004—2006) kattavia toimia/indikaattoreita.
2. Rahoittajat käyttävät ainoastaan kyseiseen arviointitaulukkoon sisältyviä suoritusindikaattoreita (tästä poikkeuksen tekee kuitenkin komissio, joka oli sisällyttänyt soveltamansa indikaattorit ohjelmaansa ennen kumppanuussopimuksen allekirjoittamista).
3. Lisäksi on olemassa arviointitaulukko, joka käsittää rahoittajien sitoumukset hallitukseen nähden. Taulukko sisältää noin 20 toteutettavaa tointa, jotka on ryhmitelty 6 aihekokonaisuuteen seuraavasti: talousarviotukien ennakoitavuus, indikaattorien tarkistaminen ja yhdenmukaistaminen, tarkastuskäyntien aiheuttaman hallinnollisen työn vähentäminen, avoimuus, institutionaalisten tukien koordinointi ja talousarviotukien muodossa maksettujen määrien mukauttaminen.
4. Rahoittajien ryhmällä on kiertävä puheenjohtajuus (tarkastuskäynnin aikana puheenjohtajana oli Sveitsi), ja ”troikan” muodostavat edellinen, nykyinen ja seuraava puheenjohtaja.
5. Hallituksen kanssa käytävää vuoropuhelua varten on johtokunta (steering committee), johon kuuluvat hallituksen edustajat ja ”troika +” eli (kiertävä) troika ja pysyvinä edustajina Maaailmanpankki ja komissio. Johtokunta kokoontuu joka toinen kuukausi ja yhteisinä arviointikausina — huhti- ja syyskuussa — useammin.
6. Rahoittajat eivät tee näiden yhteisten arviointien lisäksi tarkastuksia tai arviointeja hallintoresursseja säästääkseen.
7. Rahoittajien kokouksia järjestetään kolmella eri tasolla: sopimuksen täytäntöönpanosta vastaavat henkilöt (poliittiset kysymykset), yhteistyöstä vastaavat henkilöt (painopistealueiden yksilöinti) ja taloustieteilijät (tekninen seuranta).
8. Taloustieteilijät työskentelevät aihekohtaisissa ryhmissä, joista rahoittajat ovat yhteisvastuussa. Julkistalouden ala kattaa valtion taloushallintojärjestelmän (SISTAFE), tulot (verot, maksut ja tullimaksut), hankinnat ja tarkastuksen. Lähetystö vastaa tarkastusalan ryhmästä ja toimii aktiivisesti kaikissa muissa ryhmissä lukuun ottamatta tuloja koskevaa ryhmää, jonka toiminnasta sille tiedotetaan.
9. Julkistalouden alan lisäksi on muita ryhmiä, kuten talousarvioanalyysiryhmä (lähetystö osallisena), köyhyyden vähentämistä koskevan ohjelman seurannasta huolehtiva ryhmä ja julkisalan uudistusta koskeva ryhmä (lahjonta mukaan lukien). Lähetystö aikoo osallistua julkisalan uudistusta koskevan ryhmän toimintaan pelkkänä tarkkailijana (sillä lähetystö ei rahoita kyseisen alan toimia).
10. Syyskuussa 2004 tehtyyn julkistalouden hallinnoinnin arviointiin (Public Finance Management Assessment; PFMA) sovellettiin PEFA:n arviointikehystä (ks. liite 2) paitsi, että se toteutettiin yhdessä hallituksen kanssa.

KOMISSION VASTAUKSET**TIIVISTELMÄ**

I. Talousarviotuen tarkoituksena on edistää kasvua ja vähentää väestön köyhyyttä. Talousarviotukea antavat rahoittajat katsovat, että tällaisella tuella on tiettyjen tukikelpoisuusehtojen yhteydessä parempi vaikutavuus kuin muilla tukimuodoilla, sillä talousarviotuki lisää hallitusten valmiuksia suunnitella ja panna täytäntöön makrotaloudellisia, alakohtaisia taikka julkistaloutta koskevia uudistuksia. Tästä näkökulmasta katsottuna talousarviotuki on myös vastaus riskeihin, joita saattaa kohdistua sellaiseen ulkoiseen apuun, jota myönnetään hankkeille. Talousarviotuet ovat siis monitahoisia. Komission AKT-maille myöntämässä talousarviotuissa kiinnitetään terveydenhoito- ja koulutuskysymysten ohella yhtä paljon huomiota julkistalouteen, joka on myös olennainen osa-alue. Tilintarkastustuomioistuimen kertomus koskee julkistaloutta, joka on nähtävä edellä kuvattua taustaa vasten.

II. Yleisesti voidaan todeta, että komissio hyväksyy tuen antamisen sellaisille maille, joissa on puutteita hallintorakenteissa: niin julkistaloudessa kuin monilla muillakin aloilla. Kehitysyhteistyön tavoitteena on nimenomaan vähentää tällaisia puutteita. Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa todetaan, komissio on vuosien myötä parantanut huomattavasti seurantavalmiuksiaan julkistalouden alalla ja toiminut usein aloitteentekijänä muihin rahoittajiin nähden.

III. Komission soveltaman määritelmän mukaan riskinä on pidettävä kaikkea, mikä voi estää tavoitteiden saavuttamisen (SEC(2004) 318, 12. maaliskuuta 2004). Siksi riskien arvioimisessa on käytettävä lähtökohtana asetettuja päämääriä ja tavoitteita. Riskien määrittäminen on vaikeaa, jos jätetään ottamatta huomioon lopulliset tavoitteet (köyhyyden poistaminen) ja tämän tukimuodon monitahoisuus.

IV. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnosta, joka liittyy komission suorittaman analysointi- ja seurantavälineitä koskevan kehitystyön edistymiseen. Edistymisen ansiosta komissio on pystynyt saamaan todellista tilannetta vastaavia tietoja ja toimimaan asianmukaisesti. Välineitä voidaan vielä varmasti parantaa ottaen huomioon parannusten kustannus-hyötysuhde, komission tarkastusten ja toimien välinen tasapaino ja ohjelman muille näkökohdille annettava painoarvo (talousarviotukia myöntäessään komissio kiinnittää erittäin paljon huomiota sosiaalialoihin).

V. Tilintarkastustuomioistuimen suositukset on kaiken kaikkiaan jo otettu huomioon ja niihin perustuvia toimia on jo käynnissä.

- a) Menettelyopasta ollaan päivittämässä, ja päivitystyö on määrä saada valmiiksi vuonna 2005.
- b) Maiden tukikelpoisuus osoitetaan jatkossa paremmin.
- c) Kannustavien suoritusindikaattorien kartoittaminen on jatkuva.
- d) ja e) PEFAn työt ovat päätösvaiheessa, ja komissiolla on ollut ja on jatkossakin merkittävä asema eri rahoittajien välisessä — myös paikallistason — koordinoinnissa julkistalouden hallinnointiin liittyvissä kysymyksissä.
- f) Komissio pyrkii edistämään parlamenttien ja ylimpien tarkastuselinten roolia ottaen huomioon eri elinten toimivallan riippumattomuus ja pitäen lähtökohtana Cotonoun sopimusta.

JOHDANTO

1. Erityiskertomuksen 5/2001 jälkeen komissio on kertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti muun muassa painottanut kohdentamattomien talousarviotukien osuutta.

2. Kuten tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan 5/2001 (kohta 62, suositus 1 e), komissio ei ole vastuussa kansallisia talousarvioita toteuttavien viranomaisten hallinnossa tapahtuneista virheistä. Komission on kuitenkin seurattava tarkoin julkistalouden hallinnoinnin kehittymistä, ja komissio panostaakin nimenomaan tähän seurantaan.

TARKASTUKSEN ALA: KOHDENTAMATON SUORA TALOUSARVIOTUKI

3.—6. Talousarviotuen avulla halutaan antaa maille resursseja väestön kurjuuden vähentämiseen. Tässä tarkoituksessa tuki edistää olennaisten uudistusten täytäntöönpanoa. Tukea antaessaan komission on tarkistettava, että kaikki edunsaajalle asetetut ehdot on täytetty, ennen kuin maksu suoritetaan edunsaajavaltiolle. Tuki ei yleensä enää ole kohdennettua, mikä vastaa muiden rahoittajien (varsinkin Bretton Woods -laitosten) toimintamallia.

7. Yhteisön tuet kytkeytyvät yleensä köyhyyden vähentämistä koskeviin strategia-asiakirjoihin. Vuoden 2000 jälkeen tuet ovat olleet uusimuotoisia ja tulospainotteisia. Tukisumma (vaihtelevan kokoinen erä) vaihtelee sen mukaan, missä määrin palvelujen (esimerkiksi rokotukset, avustaminen synnytyksissä, koulunkäyntiaste) tai julkistalouden parantamiselle asetetut tavoitteet on saavutettu. Tämän kertomuksen aiheena on nimenomaan viimeksi mainittu osa-alue.

9. Talousarviotuella annetaan sitä myöntäville rahoittajille oikeutus, jota ne tarvitsevat käydäkseen edunsaajamaiden kanssa vakavaa keskustelua tavasta, jolla nämä hallinnoivat kaiken kaikkiaan valtion varoja. Talousarviotuki on paljon kauaskantoisempaa kuin hanketuki, jonka vaikutukset rajoittuvat yleensä investoinnin moitteettomaan toteutukseen.

10. Hankkeissa pannaan täytäntöön samanaikaisia menettelyjä, joita edunsaajavaltioiden on vaikea hallinnoida; talousarviotuen avulla on puolestaan mahdollista lujittaa kansallisia menettelyjä.

11. Talousarviotuen täytäntöönpano on rahoittajien kannalta monimutkaista, mutta edunsaajamaille tämä tukimuoto on varmasti yksinkertaisempi. Näin ollen käyttämällä talousarviotukea vähennetään menettelyjen runsaudesta ja toiminnan hajanaisuudesta johtuvia tehottomuuksia.

12. Komission näkemyksen mukaan eurooppalaisten veronmaksajien rahoilla saadaan talousarviotuen kautta — ehtojen täyttyessä — aikaan huomattavia etuja, jotka antavat perusteen ottaa kansallisten julkistalouden järjestelmien heikkouteen liittyviä riskejä. Komissio suhtautuu myös erittäin vakavasti siihen riskiin, että talousarviotuilla ei vaikuteta köyhyyden vähentämiseen. Tämän riskin käsittelemiseksi komissio asettaa talousarviotuille ennakkoehtoja. Se voi myös lopettaa toteutusvaiheessa olevat tuet tai pienentää niitä maan saavuttamien tulosten mukaan. Tiivistäen voidaan sanoa, että ohjelman hyväksymisestä sen täytäntöönpanoon komissio pyrkii käyttämään sellaisia valvontavälineitä, jotka ovat riittäviä ja kustannuksiltaan kohtuullisia verrattuna otettuihin riskeihin ja komission käytössä oleviin henkilöstöresursseihin (ks. jäljempänä kohtiin 63 ja 65 annetut vastaukset).

13. Julkistalouden hallinnoinnin parantaminen on kehitysyhteistyön olennainen osa: se on talousarviotukien painopiste, jonka avulla halutaan nimenomaan lisätä hallinnoinnin avoimuutta, luotettavuutta ja tehokkuutta. Julkistalouden hallinnoinnin parantamisesta on osaltaan hyötyä pyrittäessä köyhyyden vähentämistä koskeviin tavoitteisiin.

14. Tukeen liittyvä riippuvuuskysymys on yleinen ongelma, joka ei koske pelkästään talousarviotukea. OECD pitää vaihtelevan kokoisin eriin perustuvaa järjestelmää hyvänä käytäntönä tukien volatiliiteetin rajoittamiseksi.

15. Talousarviotukiin liittyvä riskinhallinta toteutetaan asettamalla tukien suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevia ehtoja: rahoitusehdotuksessa määritetään tukikelpoisuusehdot ja rahoitussopimuksessa vahvistetaan käynnistys- ja täytäntöönpanoehdot, joiden perusteella komissio voi päättää tämän tyyppisen tuen antamisesta, toteutusvaiheessa olevan tuen keskeyttämisestä tai tukisummien suurentamisesta tai pienentämisestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS

19. (a, b, c, d) Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa tutkimuksessa on keskitytty julkistalouden hallinnointiin. Komissio pitää sitä varsin tärkeänä, mutta ei ainoana, näkökohtana. Tuen suunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheessa kiinnitetään huomiota myös muihin varsin tärkeisiin kysymyksiin, kuten makrotaloudelliseen tilanteeseen, terveydenhoito- ja koulutuspolitiikkaan, maan valmiuksiin seurata suoritusindikaattoreita ja köyhyyden vähentämistä koskevien strategia-asiakirjojen laatuun. Asiakirjassa SEC(2004) 318 on ulkoiseen apuun liittyvien riskien kuvaus, jonka mukaan riskinä on pidettävä kaikkea, mikä voi estää tavoitteiden saavuttamisen. Riskien arvioimisessa onkin aina käytettävä lähtökohtana lopullisia saavutettavia tavoitteita.

20. Vaikka tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksen tavoitteena ei ole ollut arvioida tuen vaikutusta köyhyiden vähentämiseen, komissio haluaa kuitenkin tähdentää, että tilintarkastustuomioistuimen esittämiä suosituksia ja analyysejä tarkasteltaessa on myös otettava huomioon talousarviotuen kohteina olevien eri osa-alueiden välillä säilytettävä välttämätön tasapaino samoin kuin tuen lopullinen tavoite. Joissakin maissa voi olla perusteltua kiinnittää yhtä paljon huomiota lasten rokottamiseen tai terveyskeskuskäynteihin kuin julkistalouteen. Tämä selittää sen, miksi terveydenhoitoa, koulutusta ja julkistaloutta mittaaville indikaattoreille annetaan maakohtaisesti eri painoarvo.

TARKASTUSTEN TULOKSET

23. Kuten tilintarkastustuomioistuimissa painottaa, opas on merkinnyt selkeää edistymistä aiempaan tilanteeseen nähden. Opas on kuitenkin suunniteltu kehittyväksi asiakirjaksi. Sitä ollaan parhaillaan tarkistamassa. Tilintarkastustuomioistuimen päätelmiä odotettiin, jotta julkistalouden hallinnointia koskeva osion tarkistustyö saatiin käynnistetyksi.

24. Tuloja koskeva kysymys on tärkeä. Se kytkeytyy kaikkiin komission tukemiin ohjelmiin ja kuuluu PEFA-indikaattoreihin. Rahoittajien tehtävänajan mukaisesti tätä kysymystä seuraa Kansainvälinen valuuttarahasto. Komissio yrittää välttää tekemästä päällekkäistä työtä kyseisen rahaston kanssa ja keskittyy sellaisiin aloihin, joissa se saa aikaan todellista lisäarvoa.

25. Julkistaloutta koskevan rahoitusehdotusosion rakennetta voidaan parantaa, mutta tuolloin ei saa horjuttaa ohjelman eri osa-alueiden välistä parhaita mahdollista tasapainoa eikä heikentää sosiaalialoja koskevaa informaatiota.

26. Tukikelpoisuusehtojen noudattaminen voidaan tuoda esille aiempaa seikkaperäisemmin.

27. Oppaan sisältöä on päivitetty säännöllisesti antamalla lähetystöille ohjeita. Tärkeimmät ohjeet ovat myös komission intranet-sivustossa. Tarkoituksena on koota koko aineisto oppaan seuraavaan versioon ja kehittää sivustoa.

28. Muiden talousarviotukea myöntävien rahoittajien tavoin komissio käyttää talousarviotukea koskevissa ehdotuksissaan päätöksissään lähtökohtana selvitystä, jossa kartoitetaan alkutilanne ja arvioidaan realistiset mahdollisuudet tilanteen parantamiseksi. Tämän selvityksen perusteella komissio päättää valikoivasti tukitoimistaan.

29. On mahdollista, että 61 artiklan 2 kohdan dynaaminen tulkinta lisää riskiä lyhyellä aikavälillä. Riskiä voidaan kuitenkin rajoittaa ja hallita, sillä dynaaminen tulkinta johtaa valikoivuuteen, jonka pohjana ovat (tilintarkastustuomioistuimen toteama) tarkka arviointi ja edunsaajavaltioiden uudistushalu yhdistettynä kyseisten valtioiden valmiuksien parantamiseen. Lisäksi komissio katsoo, että alkutilanteen ja realististen parantamismahdollisuuksien tarkka kartoitus lisää sen todennäköisyyttä, että talousarvion tuella saadaan aikaan vaikutuksia sekä julkistalouden parantamisessa että köyhyiden vähentämisessä.

30. Tilintarkastustuomioistuimen toivomia johdonmukaisia yhteyksiä tuodaan entistä selvemmin esille säilyttämällä kohtuullinen tasapaino valvontatehtävien, kuvauksen ja komission toimien välillä sekä takaamalla rahoitusehdotuksen eri osa-alueiden (varsinkin sosiaalialoja koskevien osa-alueiden) välinen tasapaino. Komissio suosii jatkossakin kohdennettua lähestymistapaa, jossa keskitytään niihin uudistusohjelman näkökohtiin, jotka komission näkemyksen ja perustelujen mukaan ovat ensisijaisia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

32. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että keskeiset tiedot sisältyvät yleensä rahoitusehdotuksiin. Jatkossa pyritään vähentämään tietojen hajanaisuutta, vakiomaan asioiden esitystapaa ja selkeyttämään rakennetta sekä yhteyksiä, kuitenkin kohtuuden rajoissa.

33. Olennaiset uudistukset sisältyvät yleensä rahoitusehdotuksiin, kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut. On vaikeaa tehdä täysin kattavaa kuvausta uudistuksista, varsinkin kun vastaava kuvaus olisi tehtävä rahoitusehdotukseen liittyvistä muista kohdealoista: makrotaloudellisesta tilanteesta, terveydenhoidosta, koulutuksesta, tilastoista, köyhyiden vähentämisestä koskevan strategia-asiakirjan seurannasta ja arvioinnista. Nämä ovat vain esimerkkejä yleisimmistä esiin tulevista aloista. Ei ole myöskään varmaa, että kattavista kuvauksista olisi todellista lisäarvoa.

34. Lahjonta on vitsaus, johon komissio kiinnittää tarkoin huomiota. Korruption kitkeminen mainitaan myös Cotonoun kumppanuussopimuksen 9 artiklassa. Lahjontaa koskevalle kysymykselle on annettu keskeinen asema kehitysyhteistyössä sen sijaan että kysymys olisi sisällytetty tiettyyn välineeseen. Petosten ja lahjonnan vastaista toimintaa koskeva vakiolauseke on mukana kaikissa rahoitussopimusmalleissa, myös talousarviotuen yhteydessä käytetyssä mallissa. Kuten tilintarkastustuomioistuin kertomuksissaan korostaa, talousarvion tuella on se huomattava etu, että sillä puututaan yhteen lahjonnan mahdollisista lähtökohtista AKT-maissa: julkistalouden hallinnointiin. Komissio ottaa rahoitusehdotuksissa huomioon tiedot, joita sillä on käytössään lahjonnan muiden alojen osalta (oikeuslaitos, poliisi, ylin tarkastuselin jne.), sikäli kun näitä tietoja pidetään luotettavina ja uskottavina.

35.—36. Jokaisella alalla on suotavaa olla vakioituja suunnitelmia, joissa kuvataan tarpeet ja institutionaaliset tuet. Tällaiset suunnitelmat kuuluvat valtioiden vastuualueeseen. Komissio on antanut ja antaa jatkossakin tukeaan suunnitelmien laadintaan. On kuitenkin todettava, että aina tällaisia suunnitelmia ei ole eivätkä suunnitelmat ole poikkeuksetta kattavia, minkä lisäksi niiden jatkuva päivittäminen on hankalaa. Suunnitelmien laadintaa tukessaan komissio pyrkii siihen, että niissä määritetään selvästi ensisijaiset kohteet, EKR:n rahoituskohteet mukaan luettuina.

37. Oppaassa mainittu lähetystöjen päälliköiden puoltava lausunto annetaan implisiittisesti siinä vaiheessa, kun rahoitusehdotukset toimitetaan. Rahoitusehdotuksissa on kaikki indikaattorit ja ehdot, jotka sisällytetään myöhemmin kokonaisuudessaan rahoitussopimuksiin. Komission tarkoituksena on, että puolivuosittain annettavissa kertomuksissa esitetään yhteenvetona nimenomainen kokonaisnäkemys julkistalouden tilanteesta ja parantamismahdollisuuksista.

38. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio oli yhtä poikkeusta lukuun ottamatta yksilöinyt kaikki tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen aikana havaitut puutteet. Poikkeus koskee Tšadin viivästyneitä sitoumuksia eräässä ohjelmassa, jonka komissio oli keskeyttänyt ja joka ei siis enää kuulunut saman seurannan piiriin.

Hallitus on luvannut toteuttaa tietyt korjaukset. Komissio tulee huolehtimaan näiden uudistusten vaikutusten seurannasta.

39. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission päätöksenteon perustana oli tarkka arviointi tilanteesta (kohta 31) ja olennaisista muutoksista (kohta 38). Komissio varmistaa, että sen päätösten tueksi esitetään entistä tukevampia perustelut.

40. Komission tukitoimet toteutettiin kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa Kansainvälisen valuuttarahaston jälkeen, ja komissio tekee kyseisissä maissa yhteistyötä Maailmanpankin ja useimmiten myös muiden rahoittajien kanssa. Rahoittajat (Yhdysvaltoja lukuun ottamatta) ovat yleensäkin alkaneet suhtautua myönteisesti talousarviotukiin. Näkyvyyttä ja tuella saavutettuja hyötyjä koskevat kysymykset on otettu huomioon.

42. Komissio on ottanut käyttöön julkistalouden hallinnoinnin järjestelmälliseen seurantaan tarkoitetun välineen, jota sen on tarkoitus parantaa ensimmäisestä kertomussukupolvesta saatujen kokemusten perusteella. Kyseisissä parannuksissa

- a) otetaan huomioon PEFA-indikaattorien avulla kuvattu tilanne;
- b) otetaan käyttöön institutionaalisen tuen ohjelmien toteuttamisen järjestelmällinen seuranta;
- c) otetaan käyttöön analyysi, jossa tarkastellaan, ovatko tilanteeseen liittyvät puutteet sekä uudistukset ja suunnitellut tuet johdonmukaisia;
- d) otetaan käyttöön lähetystöjen yleiset päätelmät;

e) edellytetään, että kyseisten kertomusten objektiiviset tiedot jaetaan jatkossakin muiden rahoittajien kanssa;

f) edellytetään, että kansalliset viranomaiset otetaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukaan arviointityöhön;

g) muutetaan kertomusten antamistiheyttä siten, että se vastaa tilintarkastustuomioistuinten ehdottamaa vuosittaista rytmää lukuun ottamatta tapauksia, jotka vaativat tiheämpää seuranta.

43. Kertomukset pohjautuvat jo nyt tuoreimpiin arviointeihin.

44. Arviointikehyksen testaaminen, josta on pääosin vastannut komissio, on saatu päätökseen ja kehystä ollaan viimeistelemässä. Kehystä on tarkoitus mukauttaa yhden vuoden kokeilujakson jälkeen. Joistakin tilintarkastustuomioistuinten tekemistä ehdotuksista on jo keskusteltu muiden rahoittajien kanssa.

45. Komissio kiinnittää jatkuvasti huomiota relevanttien suoritusindikaattorien määrittelyyn. Muun muassa siitä syystä komissio on takautuvasti arvioinut vaihtelevan kokoisten erien käytöstä saamansa kokemukset.

46. Arvioinnissa päädyttiin muun muassa siihen tulokseen, että tehokkuuden takaamiseksi on käytettävä rajallinen määrä indikaattoreita, jotka eivät voi kattaa kaikkia aloja. Indikaattorien on mitattava olennaisina pidettyjä näkökohtia. Komission suorittama seuranta ei kuitenkaan rajoitu pelkästään suoritusindikaattoreihin, kuten lähetystöiltä edellytetty seurantakertomuksen rakenne osoittaa.

47. Seurantakertomukset kehittyvät jatkuvasti. Lähetystöjen ensimmäisissä kertomuksissa selostettiin tuolloin vallinnutta tilannetta, mikä ehkä antaa liian staattisen vaikutelman. Seuraavissa kertomuksissa on painotettava dynaamisempaa lähestymistapaa. Kertomuksia on hyödynnetty keskusyksiköissä, jotka parantavat lähetystöille annettavaa virallista palautetta.

48. Hallituksen uudistushalua lisäävät kannustavat vaikutukset eivät riipu yksinomaan suoritusindikaattorien relevanssista. Niiden taustalla on myös muita tekijöitä, kuten tukien suuruusluokka, rahoittajien asettamat ehdot, rahoittajien koordinoinnin vaikuttavuus jne. Komissio neuvottelee indikaattoreista hallitusten kanssa ja pyrkii koordinoimaan toimintaa järjestelmällisesti muiden rahoittajien kanssa. Komission mielestä on normaalia, että julkistalouden hallinnointia koskevien indikaattorien luonne ja määrä vaihtelevat kulloisenkin maan tilanteen mukaan.

49. Myönnettyjen talousarviovarojen määrä ja talousarvion toteuttamisesta ovat varsinkin terveydenhoito- ja koulutusosalalla olennaisia seuranta-kohteita komissiolle, kun se antaa talousarviotukea. On pikemminkin etu kuin haitta, että näitä tietoja on helppo seurata. Tietojen lisäksi on käytettävä rajallista määrää indikaattoreita, jotka valitaan kulloisenkin maan tilanteen mukaan.

50. Kunkin indikaattorin määritelmästä, laskentatavasta ja tietolähteistä on tarvittaessa annettava tarkempia tietoja.

51. Vaihtelevan kokoisille erille ja julkistalouteen liittyville suoritusindikaattoreille annettava painoarvo määräytyy useiden tekijöiden perusteella. Niitä ovat muun riippuvuus tietystä tuesta, taloudellinen tilanne, terveydenhoito- ja koulutusalan tilanne ja edellisistä ohjelmista saadut kokemukset. On selvää, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteina olleissa viidessä maassa julkistaloutta mittaavien indikaattorien painoarvo oli suhteutettu järjestelmien heikkouteen (59 prosenttia ohjelmasta Sambiassa ja alimmillaan 7 prosenttia Etiopiassa).

52. Komissio on aina painottanut, että on tärkeää koordinoita toimintaa muiden rahoittajien kanssa sekä päätoimipaikoissa että paikallistasolla.

53. Koordinointi on kehittynyt komission ja Maailmanpankin aloitteesta käynnistetyssä PEFA-ohjelmassa samoin kuin strategisessa kumppanuudessa Afrikan kanssa sekä OECD:n kehitysapukomiteassa.

54. Paikallista koordinointia voidaan pitää kaiken kaikkiaan hyvänä, kuten tilintarkastustuomioistuin kertomuksessaan toteaa. Koordinointikäytänteitä tarvitaan varmasti silloin, kun tukea antavat useat kumppanit (Mosambik), mutta ei välttämättä silloin, kun tuen antajien määrä on vähäinen. Komissio toimii vetovastuussa monilla aloilla (esimerkiksi vaatiessaan tulosindikaattorien seurantaan) ja on usein tehnyt aloitteita rahoittajaryhmien perustamisesta. Muilla aloilla komissio noudattaa rahoittajien välistä tehtävänjakoa (esimerkiksi makrotaloudellisen tilanteen ja tulon seurannasta huolehtii Kansainvälinen valuuttarahasto).

55. Pitää paikkansa, että joskus on vaikea saada tarkkaa kuvaa muiden rahoittajien myöntämien tukien rahoituksesta; tällaisia vaikeuksia on myös edunsaajamailla ja Kansainvälisellä valuuttarahastolla.

56. Uudistusten onnistuminen edellyttää kaikkien asianomaisten toimijoiden sitoutumista.

58. Komissiolle on selvää, että kansalliset parlamentit ovat merkittävässä asemassa ja että niiden asemaa on edistettävä ja lujitettava. Komission mahdollisuuksia toimia tällä alalla ei kuitenkaan pidä yliarvioida, sillä parlamentin ja hallituksen välinen toimivaltajako ja -tasapaino on ongelma, joka kytkeytyy suoraan edunsaajavaltion suvereniteettiin. Kysymystä on siis käsiteltävä varovasti ottaen huomioon edunsaajavaltion eri elinten riippumattomuus ja pitäen lähtökohtana Cotonoun sopimusta.

59. Myös ylimpien tarkastuselinten tilanne vaihtelee huomattavasti eri maissa. Yleensä komissio pyrkii kuitenkin mahdollisuuksien mukaan sisällyttämään kyseisten elinten toimintaan perustuvat hyödylliset tiedot rahoittajien saatavilla oleviin tietoihin.

60. Laatikossa 7 on esimerkki — ei aina helposta — vuoropuhelusta, jota komissio on käynyt Mosambikissa erään ylimmän tarkastuselimen kanssa. Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus muistutti rahoittajille olevansa itsenäinen elin.

61. Komissio on usein auttanut ylimpiä tarkastuselimiä ja antanut niille institutionaalista tukea. Luonnos strategia-asiakirjaksi on toimitettu lähetystöille.

62. Komission mahdollisuuksia olla yhteydessä parlamentteihin ja ylimpiin tarkastuselimiin on tarkasteltava tapauskohtaisesti, varovaisuutta noudattaen ja ottaen huomioon Cotonoun sopimus. Tämä on erittäin arkaluonteinen kysymys, joka koskettaa kansallista suvereniteettia ja jota on lähestyttävä noudattamalla elinten väliseen toimivaltajakoon ja -tasapainoon liittyviä kansallisia sääntöjä.

63. Seuranta- ja valvontahenkilöstön, poliittiseen vuoropuheluun aktiivisesti osallistuvan henkilöstön, julkistalouden seurannasta huolehtivan henkilöstön sekä sosiaalisten indikaattorien tai makrotaloudellisen tilanteen seurannasta huolehtivan henkilöstön välille on löydettävä tasapaino.

65. Komissio myöntää, että sen tavoitteet ovat kunnianhimoisia verrattuna sen käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin. Se korostaa, että tämä eroavuus saattaa kasvaa, jos tehtävät lisääntyvät kertomuksessa suositellulla tavalla.

66. Komissiossa ollaan kehittämässä tilintarkastustuomioistuimen ehdottamia tarkastuslistoja.

67. Komissio jatkaa koulutustoimiaan.

68. Lähetystöjen välistä tietojenvaihtoa edistetään parhaiden käytäntöjen pohjalta.

69. Ks. komission vastaus kohtaan 38.

70. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen havaintoon, jonka mukaan talousarviotukea saaneissa maissa on todettu useita edistysaskelia julkistalouden hallinnoinnissa, mikä vastaa asetettuja tavoitteita. Komissio saa tästä vahvistusta valinnoilleen. Talousarvion hallinnoinnin parantuminen vaikuttaa kaikkiin hallituksen resursseihin eikä yhteisön rahoitukseen. Parannuksia on edistettävä ja jatkettava, mikä tarkoittaa jatkotoimenpiteitä.

71. On huomattava, että julkistalouden kokonaisuudistus on noussut todella ajankohtaiseksi kysymykseksi nimenomaan talousarviotukiohjelmien ansiosta. ”Joitakin jotakuinkin myönteisiä väliaikatuloksia” koskeva tilintarkastustuomioistuimen toteamus onkin positiivinen näkökohta, joka on osittain talousarvion tuen ansiota.

72. Jokaisessa rahoitussopimuksessa määritellään yksityiskohtaisesti ehdot ja odotetut (indikaattorien avulla mitattavat) tulokset. Rahoitussopimukset ovat edunsaajavaltion ja komission välisiä oikeudellisia sitoumuksia. Komission reaktiot vastaavat sen tarkoituksenmukaisena pitämää riskinhallintajärjestelmää. Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista viidestä tapauksesta komissio keskeytti antamansa tuen. Muissa tapauksissa se muutti tukensa määrää suoritusindikaattorien kehittyminen mukaan; kyseiset indikaattorit eivät koske ainoastaan julkistaloutta vaan myös sosiaalipalveluja, joita annetaan köyhimmille väestöosille, naisille ja lapsille.

73. Ehtojen täyttämättä jättämisen tai tulosten saavuttamatta jäämisen vuoksi nostamatta jääneet varat vapautetaan kunkin ohjelman päätteeksi tai tarvittaessa ohjelman aikana ja palautetaan maaohjelmaan. Varojen käyttämättä jääminen johtaa kuitenkin yleensä seuraamuksiin väli- tai loppuarvioinnissa, jolloin voidaan tarvittaessa pienentää maaohjelman summaa. Vaihtelevan kokoisten erien kannustinfunktio ei siis heikkene.

74. Ehdot, erien painotukset ja vastaavat indikaattorit käydään läpi jokaisen uuden ohjelman yhteydessä, kuten komission äskettäin tekemästä tukien tarkastelusta käy ilmi.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

76. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio on määritellyt *metodologisen kehksen*, joka on merkinnyt selkeää edistymistä aiempaan tilanteeseen nähden (kohta 23). Tilintarkastustuomioistuimen mukaan kehystä voidaan täydentää ja tarkentaa joiltakin osin (kohdat 25 ja 26). Erityisesti on mahdollista tuoda entistä paremmin esille ohjelmien looginen ja johdonmukainen yhteys (kohta 30). Metodologisen kehksen tähänastiset päivitykset kootaan oppaan uuteen versioon, jota laaditaan yksiköissä ja joka sisältää seurantakertomusten ajan tasalle saattamisen (kohta 42).

77. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan metodologinen kehys on *pantu täytäntöön* varsin tyydyttävällä tavalla ja suoritusindikaattoreita ollaan parantamassa. Eräitä aloja voidaan vielä täydentää tai tarkentaa. Komissio korostaa, että talousarviotuen eri osatekijöiden välille on pyrittävä luomaan tasapaino: varsinkin sosiaalialoja koskevaan kysymykseen olisi kiinnitettävä ensisijaisesti huomiota. Talousarviotuella puututaan jatkossakin yhteen lahjonnan mahdollisista päälähteistä: julkistalouden hallinnoinnin puutteisiin.

Lähetystöjen kertomuksia on kehitettävä dynaamisempaan suuntaan.

79. Komissio pitää päätoimipaikkojen välillä sekä paikallistasolla toteutettavaa koordinoitua ensisijaisena toimintona etenkin PEFAn arviointikehksen täytäntöönpanon kannalta. Talousarviotukien alalla komissio on aktiivisesti mukana kaikissa koordinoitijärjestelyissä.

80. Rahoituspäätösten perustana olevat, sittemmin seuranta-asiakirjoissa esiintyvät tiedot havaittiin tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa tarkastuksessa *todennukaisiksi*.

81. Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin ei aseta kyseenalaiseksi komission tulkintaa Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdasta. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaa riskiä voidaan rajoittaa ja hallita komission tukiin liittyvän valikoivuuden ansiosta. Valikoivuuden taustalla ovat kyseinen tulkinta, tarkka arviointi ja edunsaajavaltion uudistushalu.

82. Komissio jatkaa ohjelmien esittämisen parantamista siten, että se tuo entistä paremmin esiin sisäiset johdonmukaisuudet, säilyttää kohtuullisen tasapainon ohjelman eri osatekijöiden välillä (rajoittumatta pelkästään julkistaloutta koskevaan kysymykseen), kiinnittää huomiota seurannan ja valvonnan sekä hallitukseen ja muihin rahoitajiin kohdistuvien entistä aktiivisempien toimien välillä noudatettavaan tasapainoon ja ottaa huomioon perusteellisempien tietojen myötä syntyvät todennäköiset kustannukset ja hyödyt.

83. Lukuisat tekijät osoittavat, että julkistalouden hallinnointi on kehittynyt myönteisesti monissa talousarviotukea saavissa maissa. Riskiä koskevan kysymyksen osalta komissio viittaa ulkoiseen apuun liittyvien riskien kuvausta käsittelevään valmisteluasiakirjaansa, jonka mukaan riskinä on pidettävä kaikkea, mikä voi estää tavoitteiden saavuttamisen: komission näkemyksen mukaan riskit onkin aina suhteutettava lopullisiin saavutettaviin tavoitteisiin.

84. Menettelyopasta ollaan parhaillaan päivittämässä. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksia odotettiin, jotta oppaaseen voitaisiin sisällyttää komission relevantteina pitämät suositukset. Ohjeissa korostetaan, että toimien väliset johdonmukaiset yhteydet on tuotava entistä paremmin esille. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei ole kyseenalaistettu komission valintoja eikä toimien johdonmukaisuutta. Lahjonnan — varsinkin julkisten varojen käytössä esiintyvän lahjonnan — torjunta on jo nyt ja tulee jatkossakin olemaan tärkeällä sijalla ohjelmissa. Komissio ottaa huomioon tietyt ehdotukset, jotka koskevat seurantakertomusta. Tulokysymykseen komissio suhtautuu varauksellisesti. Varauksellisuus ei koske niinkään kyseisten ongelmien substanssiarvoa vaan sitä, onko komission mahdollista saada aikaan lisäarvoa analysoimalla tätä alaa, jota Kansainvälinen valuuttarahasto seuraa jo erittäin hyvin.

85. Seuraavan oppaan avulla on tarkoitus osoittaa tapauskohtaisesti ja aiempaa vakioidummalla tavalla, että Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohtaa on noudatettu.

86. Komissio pyrkii käyttämään mahdollisimman kannustavia tulospainotteisia suoritusindikaattoreita, vaikka todellisia kannustavia vaikutuksia on aina vaikea mitata.

87. Komissio pitää tätä kysymystä ensisijaisena ja tekee jo nyt kaikkensa, jotta PEFA:n yhteydessä kehitetty julkistalouden suorituskyvyn arviointikehys tuottaisi tuloksia. Komissiohan on PEFA:n käynnistäjä. Onnistuminen riippuu kuitenkin myös muiden rahoittajien suhtautumisesta. Yhteistä lähestymistapaa kehitettäessä joudutaan enemmän tai myöhemmin tekemään kompromisseja.

88. Komissio on jo useiden vuosien ajan pyrkinyt edistämään paikallista koordinaatiota ja tehnyt aloitteita monista yhteisistä järjestelyistä talousarviotukea antavien rahoittajien keskuudessa.

Komissio suosii toimintamallia, jossa kullekin rahoittajalle annetaan päätösvapaus.

89. Parlamenttien ja ylimpien tarkastuselinten rooli on erittäin tärkeä. Komission mahdollisuuksia olla yhteydessä näihin elimiin on tarkasteltava varovaisuutta noudattaen ja ottamalla huomioon elinten väliseen toimivaltajakoon ja -tasapainoon liittyvät kansalliset säännöt. Tarkastelussa on myös otettava huomioon Cotonoun sopimus.