

I

(Informācija)

REVĪZIJAS PALĀTA

ĪPAŠAIS ZIŅOJUMS Nr. 2/2005

**par budžeta atbalstu, ko no Eiropas Attīstības fonda sniedz Āfrikas,
Karību un Klusā okeāna valstīm: Komisijas veiktā pārvaldība attiecībā uz
“valsts finanšu reformām”, ar Komisijas atbildēm**

(saskaņā ar EK Līguma 248. panta 4. punkta otro daļu)

(2005/C 249/01)

SATURS

	Lpp.	Punkti
SAĪSINĀJUMI UN TERMINI		3
KOPSAVILKUMS	I.-V.	4
Sistēmas apraksts	I.-II.	4
Palātas veiktā revīzija	III.	4
Revīzijas rezultāti	IV.-V.	4
IEVADS	1.-2.	5
REVĪZIJAS JOMA: TIEŠAIS BUDŽETA ATBALSTS BEZ KONKRĒTA MĒRĶA	3.-18.	5
Definīcija	3.-5.	5
Valsts finanšu pārvaldības uzlabošana: viens no budžeta atbalsta mērķiem	6.-8.	5
Priekšrocības: īpašuma apziņa un atvieglota kārtība saņēmējvalstīm	9.-11.	5
Trūkumi: riski, ko rada valsts finanšu sistēmu vājums	2.-14.	6
Īstenošana: atbalsta atkarība no nosacījumu ievērošanas	15.	6
Piemērojamie noteikumi	16.-18.	7
PALĀTAS VEIKTĀ REVĪZIJA	19.-22.	7
Revīzijas mērķis	19.-20.	7
Revīzijas metode	21.-22.	7
REVĪZIJAS KONSTATĒJUMI	23.-74.	8
Valsts finanšu pārvaldības sākotnējā stāvokļa vērtējums	23.-40.	8
Metodoloģiskās bāzes definēšana	23.-30.	8
Metodoloģiskā bāze ir uzlabota, bet vēl jāpaplašina	23.-27.	8
Atbilstības nosacījumu dinamiska interpretācija	28.-29.	9
Dažādu programmu saskaņotība jāpadara uzskatāmāka	30.	9

	<i>Lpp.</i>	<i>Punkti</i>
Metodoloģiskās bāzes piemērošana	31.-37.	9
Sākotnējā novērtēšana kopumā ir visaptveroša un saistīta ar valstu reformu programmām	31.-33.	9
Jāpievērš uzmanība korupcijas apkarošanai	34.	10
Atbalsts iestādēm koordinēts, bet ne vienmēr iekļaujas kopējā sistēmā	35.-36.	10
Delegāciju vadītāji nav snieguši ieteikumus	37.	11
Informācija sniedz patiesu priekšstatu	38.	11
Komisijas lēmumi nav pietiekami argumentēti	39.-40.	11
Reformu gaitas uzraudzība	41.-74.	12
Tiek izstrādāta metodoloģiskā bāze	41.-46.	12
Delegāciju uzraudzības ziņojumi būtu uzlabojami	42.-44.	12
Rezultatīvie rādītāji tiek uzlaboti	45.-46.	13
Metodoloģiskās bāzes piemērošana	47.-68.	13
Delegāciju uzraudzības ziņojumi ir nepilnīgi	47.	13
Rezultatīvie rādītāji reizēm nav pietiekams stimuls	48.-51.	14
Dažādās valstīs dažādi sasniegumi attiecībā uz koordināciju ar citiem donoriem	52.-55.	14
Jānostiprina attiecības ar parlamentiem un augstākajām revīzijas iestādēm	56.-62.	15
Komisijā nepietiek personāla resursu	63.-68.	16
Stāvoklis uz vietas: reformas tiek īstenotas, bet saņēmējvalstīs pārvaldība joprojām ļoti vāja	69.-71.	16
Komisijas rīcība ir atbilstoša	72.-74.	17
SECINĀJUMI UN IETEIKUMI	75.-89.	18
Secinājumi	75.-83.	18
Ieteikumi	84.-89.	18
1. PIELIKUMS – Sešas tabulas, kurās ilustrēts budžeta atbalsta svarīgums	20	
2. PIELIKUMS – Valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas jaunās sistēmas projekts	24	
3. PIELIKUMS – Komisijas izmantotie rezultatīvie rādītāji	28	
4. PIELIKUMS – Mozambika: piemērs labai koordinācijai donoru starpā	30	
Komisijas atbildes	31	

SAĪSINĀJUMI UN TERMINI

ĀKK	— Āfrikas, Karību un Klusā okeāna valstis, kas parakstījušas Kotonu nolīgumu
ĀAB	— Āfrikas Attīstības banka
AFD	— Francijas Attīstības aģentūra (<i>Agence Française de Développement</i>)
EAF	— Eiropas Attīstības fonds
SVF	— Starptautiskais valūtas fonds
ESAO	— Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
PAF	— Darbības vērtēšanas sistēma (<i>Performance Assessment Framework</i>)
PARPA	— Rīcības plāns galējas nabadzības samazināšanai (<i>Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta</i>)
PEFA	— valsts izdevumi un finansiālais atbildīgums (<i>Public Expenditure Financial Accountability</i>)
PEMFA	— valsts izdevumu uzskaitē un finansiālais atbildīgums (<i>Public Expenditure Management and Financial Accountability</i>)
ARI	— augstākā revīzijas iestāde
SISTAFE	— valdības finanšu pārvaldības sistēma (<i>Sistema de Administração Financeira do Estado</i>)
PB	— Pasaules Banka

KOPSAVILKUMS

Sistēmas apraksts

I. Tiešais budžeta atbalsts pēdējos gados ir vērā ņemami pieaudzis un pašlaik veido aptuveni vienu piekto daļu no EAF atbalsta. Šim atbalstam ir vairākas priekšrocības, galvenās no kurām ir īpašuma apziņa un atvieglota kārtība (sk. 9. līdz 11. punktu), bet tas ir arī riskants. Risks ir citāds, nekā pārējiem atbalsta veidiem (sk. 12. līdz 13. punktu), jo mērķi ir tālejošāki, turklāt izmaksātie līdzekļi tiek sapludināti ar saņēmējvalstu ieņēmumiem un tērēti atbilstīgi vietējām pārvaldības sistēmām, kas parasti ir vājas. Budžeta atbalsta pamatideja ir palīdzēt saņēmējvalstīm šo risku mazināt, tajā pašā laikā ļaujot tām pašām organizēt savu attīstību ar mērķi veicināt tautsaimniecības izaugsmi un mazināt nabadzību. Vairums donoru izrāda aizvien lielāku interesi par šāda veida atbalstu, kas fundamentāli atšķiras no tradicionālās projektu atbalsta metodes (sk. II punktu).

II. Komisija ir gatava sniegt budžeta atbalstu valstīm ar vājām pārvaldības sistēmām ar nosacījumu, ka tiek īstenotas reformas sistēmu uzlabošanai (sk. 28. un 29. punktu). Tas ir ilgtermiņa process, tādēļ Komisija ir izstrādājusi instrumentus, ar kuru palīdzību sākotnēji diagnosticēt valsts finanšu pārvaldības un ierosināto reformu kvalitāti, kā arī vērtēt izmaiņas pārvaldībā un reformu virzību.

Palātas veiktā revīzija

III. Revīzijas mērķis bija pārbaudīt to, kā 2003. un 2004. gadā Komisija pārvaldīja risku, kas, sniedzot budžeta atbalstu, ietekmē valsts finanses (sk. 12. punktu), t. i., kā Komisija pārliecinājās par valsts finanšu pārvaldības kvalitāti un saņēmējvalstīs īstenoto reformu efektivitāti (sk. 19. un 20. punktu). Īpaša uzmanība revīzijā tika pievērsta programmām, saskaņā ar kurām tiešais budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa piešķirts no EAF atbilstīgi Kotonu nolīgumam. Revīzija balstījās uz pārbaudēm Komisijas centrālajos dienestos, kā arī piecās valstīs (sk. 21. un 22. punktu).

Revīzijas rezultāti

IV. Analītiskie un pēcpārbaucēju instrumenti, ko Komisija piemēro sadarbībā ar citiem donoriem, jo īpaši ar Pasaules Banku un SVF, sniedz samērā visaptverošu informāciju, kas Komisijai ļauj attiecīgi rīkoties. Tomēr jāuzlabo šo instrumentu koncepcija (sk. 23. līdz 27. punktu un 42. līdz 46. punktu) un piemērošana (sk. 31. līdz 37. punktu un 47. līdz 68. punktu). Koncepcija uzlabojama attiecībā uz diagnosticēšanu un pēcpārbaucēju ziņojumiem, kas nav pietiekami pilnīgi un informatīvi. Instrumentu izmantošana vietējā līmenī nav pietiekami koordinēta ar citiem donoriem, un to piemērošanā nepietiekami iesaistīti saņēmējvalstu parlamentāri un revīzijas iestādes.

V. Palāta iesaka Komisijai

- a) atjaunināt un papildināt tās Metodoloģiskās vadlīnijas, cita starpā attiecībā uz uzraudzības ziņojumiem (sk. 84. punktu);
- b) sniegt skaidrus pierādījumus par saņēmējvalstu tiesībām pretendēt uz atbalstu (sk. 85. punktu);
- c) izmantot vairāk stimulējošus valsts finanšu rezultātīvos rādītājus (sk. 86. punktu);
- d) izstrādāt līdz galam valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas jauno instrumentu un darīt visu iespējamo, lai to pieņemtu iesaistītie donori (sk. 87. punktu);
- e) nostiprināt vietējo sadarbību donoru starpā (sk. 88. punktu);
- f) nostiprināt attiecības ar saņēmējvalstu parlamentiem un augstākajām revīzijas iestādēm (sk. 89. punktu).

IEVADS

1. Jau 2000. gadā Palāta skatīja Komisijas pēcpārbaudes attiecībā uz to, kā bija izmantoti līdzfinansējums, kas budžeta atbalstam ĀKK valstīs bija piešķirts no strukturālo pielāgojumu palīdzības līdzekļiem ⁽¹⁾. Vēlāk Komisija šo palīdzības veidu aizstāja ar budžeta atbalstu, kas tagad veido vairāk nekā vienu ceturto daļu no devītā EAF kopējā atbalsta (sk. 1. pielikuma A tabulu).

2. Budžeta atbalsta priekšrocības ir atzinis Parlaments ⁽²⁾ un Padome ⁽³⁾. Tomēr šīs iestādes ir norūpējušās par šā atbalsta veida kontroli un mudina Komisiju modri ievērot Kotonu nolīguma 61. panta 2. punktu (sk. 18. punktu) un kopā ar citiem donoriem pamatīgāk izvērtēt to, kā saņēmējvalstīs attīstās valsts finanšu pārvaldība un reformas tās uzlabošanai.

REVĪZIJAS JOMA: TIEŠAIS BUDŽETA ATBALSTS BEZ KONKRĒTA MĒRĶA

Definīcija

3. Budžeta atbalstu iemaksā saņēmējvalstu budžetos, lai kompensētu vietējo resursu iztrūkumu. Šis atbalsts *de facto* uzlabo saņēmējvalstu maksājumu bilanci un valsts finanses. Pašlaik Komisijas izmaksātais budžeta atbalsts pārsvarā ir "tiešs" un "bez konkrēta mērķa". 1. pielikuma B tabulā ir attēlots šā atbalsta īpatnsvārs pret EAF kopējo atbalstu. 1. pielikuma C tabulā ir redzams katrai valstij piešķirtais budžeta atbalsts.

4. Atbalsts ir "tiešs", jo tas tiek ieskaitīts budžetos, neprasot paralēlu piešķirumu vietējā valūtā par attiecīgās valsts galveno importu. Šis mehānisms gan vairs nav vajadzīgs, jo gandrīz visu saņēmējvalstu valūtas ir konvertējamās un brīvi pārvedamas.

5. Atbalsts ir "bez konkrēta mērķa", jo to nenošķir no pārējiem budžeta ieņēmumiem un to nevar saistīt ar konkrētiem izdevumiem, pretstatā budžeta atbalstam ar konkrētu mērķi, kad EAF līdzekļus iemaksā īpašos kontos, kurus var izmantot tikai ar deleģāciju vadītāju parakstiem. Budžeta atbalstu ar konkrētu mērķi piešķir tikai tām valstīm, kas piedzīvo nopietnas likviditātes problēmas ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sk. Revīzijas palātas Īpašo ziņojumu Nr. 5/2001 (OV C 257, 14.9.2001.).

⁽²⁾ Sk. Eiropas Parlamenta rezolūciju, kurā iekļauti komentāri, kas pievienoti lēmumam par apstiprinājuma piešķiršanu Komisijas izpildītajam sestā, septītā un astotā EAF budžetam par 2002. finanšu gadu, OV L 330, 4.11.2004.

⁽³⁾ Sk. Padomes 2004. gada 19. februāra ĀKK/FIN darba grupas dokumentu Nr. 6107/04 par apstiprinājuma piešķiršanu Komisijai saistībā ar 6., 7. un 8. EAF finanšu pārvaldību (2002. finanšu gads).

⁽⁴⁾ 2000. gadā Komisija atzina, ka atbalsta paredzēšana konkrētam mērķim nav pilnībā efektīva galvenokārt tādēļ, ka rodas blakusparādības (kavējumi pasākumu izpildē un budžeta procesa sadrumstalotība), mērķu izvirzīšanas procedūras ir neveiklas un, kas ir vissvarīgāk, budžetam ir mijiedarbīga iedaba.

Valsts finanšu pārvaldības uzlabošana: viens no budžeta atbalsta mērķiem

6. Budžeta atbalsta galvenie mērķi ir veicināt tautsaimniecības izaugsmi un mazināt nabadzību. Šie abi mērķi ir minēti starp Apvienoto Nāciju Organizācijas tūkstošgades attīstības mērķiem ⁽⁵⁾.

7. Vairums iesaistīto ĀKK valstu šo mērķus ir definējušas nabadzības samazināšanas stratēģijās, ko apstiprina galvenie donori. Šajos dokumentos tiek iestrādātas galvenās vidēja termiņa vadlīnijas, ko valsts pieņem ar mērķi samazināt iedzīvotāju nabadzību.

8. Valsts finanšu pārvaldības reformas ir viens no elementiem, uz kuriem balstās EAF vispārējā nabadzības samazināšanas stratēģija un tiešā budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa. Ņemot vērā Komisijas dinamisko pieeju (sk. 28. punktu), tādas reformas pašas par sevi kļūst par budžeta atbalsta svarīgu mērķi.

Priekšrocības: īpašuma apziņa un atvieglota kārtība saņēmējvalstīm

9. Sniedzot tiešo budžeta atbalstu bez konkrēta mērķa, ir iespējams pilnībā izprast to, kā tiek pārvaldīti valstu budžeti, ar attiecīgajām valstīm uzturot nepārtrauktu dialogu par reformām pārvaldības uzlabošanai. ES nodokļu maksātāju nauda ir kā svira, kas palīdz celt valstu budžeta ieņēmumu un izdevumu vispārējo kvalitāti un efektivitāti. Pārvaldības uzlabošana nāk par labu vispārējai attīstībai, kā arī pastiprina atbalstu, kas tiek sniegts donoru finansētiem visu veidu projektiem.

10. Budžeta atbalsta pamatideja ir dot attiecīgajām valstīm īpašuma apziņu, ko nedod konkrētu projektu atbalsts. Turklāt atbalsta integrēšana budžetā nozīmē to, ka atbalsts tiek pakļauts attiecīgās valsts parlamenta kontrolei.

11. Budžeta atbalsts var vērā ņemami atvieglot izdevumu procesu, jo nav jāveic tik daudz pasākumu. Tā kā atbalsts tiek iekļauts valstu budžetos, tad to tērē saskaņā ar valstu budžeta izpildes procedūrām, pretēji projektiem, kuriem savukārt ir citas priekšrocības, bet kurus īsteno ārpus saņēmējvalstu budžetiem ⁽⁶⁾ un pārvalda saskaņā ar dažādo donoru īpašajām procedūrām ⁽⁷⁾ (sk. 1. diagrammu).

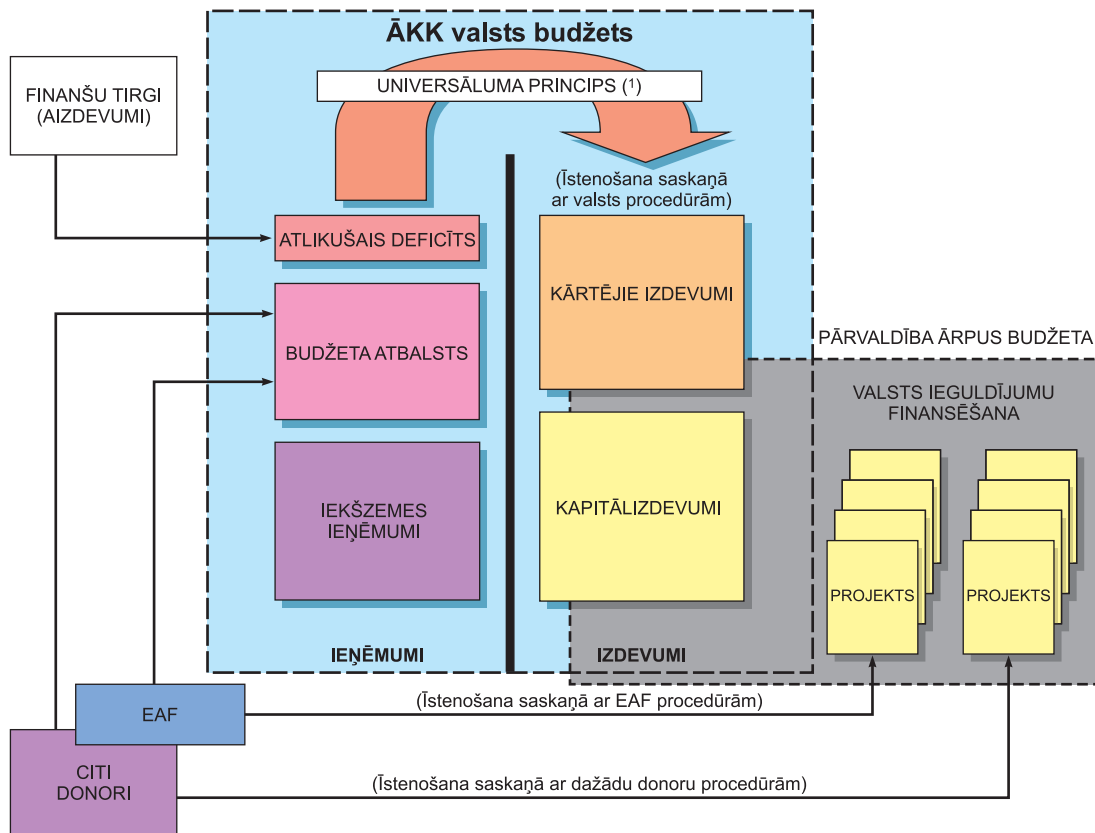
⁽⁵⁾ Sk. Rezolūciju Nr. 55/2, ko Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja pieņēmusi 2000. gada 8. septembrī.

⁽⁶⁾ Šī prakse neļauj budžetam būt visaptverošam. Tomēr daži projekti, lai gan īstenoti ārpus budžeta, tiek iekļauti gada pārskatos, tādējādi atrisinot informācijas atklātības problēmu.

⁽⁷⁾ Šo divu veidu pārvaldības nošķiršana bieži atņem valsts iestādēm kvalificētus darbiniekus, kas attiecīgos projektus vada īpaši izveidotos pagaidu pārvaldības centros, kuri piedāvā lielākas algas.

1. diagramma

EAF palīdzība budžeta atbalstam un projektiem



(1) Saskaņā ar universāluma principu valsts budžetā visi ieņēmumi ir pieejami visiem izdevumiem nevis paredzēti noteiktai izdevumu kategorijai.

Avots: Revīzijas palāta.

Trūkumi: riski, ko rada valsts finanšu sistēmu vājums

12. Kad tiešais budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa ir pārskaitīts saņēmējvalstīm, to izmanto atbilstīgi valstu budžeta procedūrām. Tas Eiropas Savienības nodokļu maksātāju naudu pakļauj liela riskam, kas ir raksturīgs šim procedūrām. Donori šo risku apzinās un pieņem to ar nosacījumu, ka tiek īstenotas reformas valsts budžeta procedūru uzlabošanai.

13. Valsts finanšu reforma ir ilgstošs process. Piekrītot vairāku gadu garumā sniegt atbalstu sistēmām, kas vēl ir tikai attīstības stadijā un pagaidām nesniedz pietiekamas garantijas par caurredzamību, uzticamību un efektivitāti, donori iegulda nākotnē.

14. Vēl jāņem vērā fakts, ka šo budžetu atkarība no ārējā atbalsta, tostarp no EAF (sk. 1. pielikuma D tabulu), ietekmē budžeta prognozējamību un ieņēmumu garantijas saņēmējvalstīs. Šo problēmu reizēm sarežģī atbalsta izmaksa pa daļām, kuru lielums var mainīties atkarībā no nosacījumu ievērošanas.

Īstenošana: atbalsta atkarība no nosacījumu ievērošanas

15. Komisija tiešo budžeta atbalstu bez konkrēta mērķa piešķir, pamatojoties uz trīs gadu programmām. Līdzekļus izmaksā pa daļām reizi pusgadā vai gadā pēc tam, kad Komisija ir novērtējusi atbilstību vispārējiem priekšnosacījumiem (attiecībā uz programmu kopumā) un konkrētiem priekšnosacījumiem (attiecībā uz konkrēto izmaksas daļu). Izmaksu daļas var būt mainīgas, jo tās aprēķina, pamatojoties uz rezultatīvajiem rādītājiem.

Piemērojamie noteikumi

16. Saskaņā ar 67. panta 1., 3. un 4. punktu ĀKK/EK partnerības nolīgumā, kas parakstīts 2000. gada 23. jūnijā Kotonu (Kotonu nolīgums) un kas attiecas uz devīto EAF, ĀKK valstīm, kuras vēlas saņemt budžeta atbalstu, ir jāveic makroekonomikas vai nozaru reformas, kas būtu tautsaimnieciski dzīvotspējīgas, turklāt arī sociāli un politiski pieņemamas. Praktiski, ja šīs reformas tiek īstenotas, izmantojot kādu no Bretonvudsas iestāžu programmām, tad šis nosacījums jau automātiski ir ievērots.

17. Kotonu nolīguma 61. panta 1. punkta c) apakšpunktā ir noteikts, ka atbalstu maksā tieši ĀKK valstīm konvertējamās un brīvi pārvedamās valūtās.

18. Atbilstīgi Nolīguma 61. panta 2. punktam "tiešo budžeta atbalstu makroekonomikas vai nozaru reformām piešķir tad, ja:

- a) valsts izdevumu pārvaldība ir pietiekami caurredzama, uzticama un efektīva;
- b) pastāv labi definēta makroekonomikas vai nozaru politika, ko izstrādājusi pati valsts un kam piekrīt valsts galvenie donori;
- c) valsts iepirkumu procedūra ir atklāta un caurredzama."

PALĀTAS VEIKTĀ REVĪZIJA**Revīzijas mērķis**

19. Revīzijas mērķis bija pārbaudīt, kā 2003. un 2004. gadā Komisija pārvaldīja risku, kas saistīts ar valsts finansēm un ir dabisks šāda veida atbalstam, jeb – citiem vārdiem – kā Komisija pārliecinājās par valsts finanšu pārvaldības kvalitāti un saņēmējvalsts īstenoto reformu efektivitāti. Tas nozīmē, ka gan tad, kad tika pieņemts lēmums par programmas finansēšanu, gan vēlāk programmas īstenošanas gaitā, tika pārbaudīts, vai:

- a) Komisija ir definējusi adekvātu *metodoloģisko* bāzi, lai varētu vērtēt sākotnējo stāvokli un saņēmējvalstu finanšu pārvaldības turpmāku attīstību;

- b) šī metodoloģiskā bāze tika *pareizi* piemērota gan sākumā, gan vēlāk;

- c) informācija, uz kuru pamatojās lēmums par finansēšanu, un informācija vēlākos dokumentos *patiesi atspoguļoja stāvokli*;

- d) *lēmumi* par finansēšanu bija pienācīgi argumentēti un caurredzami, un tā rezultātā Komisija bija attiecīgi *rīkojusies*.

20. Revīzijas uzdevums nebija noteikt, vai budžeta atbalsts ir ieteicams vairāk nekā konkrētu projektu finansēšana. Tāpat arī revīzijas gaitā netika vērtēta budžeta atbalsta ietekme uz nabadzības samazināšanu. Revīzijas mērķis arī nebija revidēt valsts finanšu pārvaldību un reformu saņēmējvalstīs, lai gan, pamatojoties uz dokumentu analīzi, kas apstiprinājās sasaistu intervijās un apmeklējumos uz vietas, Palāta izdarīja dažus secinājumus par šo valstu finanšu stāvokli un reformu gaitu (sk. 69. līdz 71. punktu).

Revīzijas metode

21. Pārbaudes tika veiktas Komisijas centrālajos dienestos, un informāciju sniedza Pasaules Banka (PB) un Starptautiskais valūtas fonds (SVF). Revīzijas apmeklējumos piecās ĀKK valstīs (sk. 1. tabulu) Palāta pārbaudīja pašreiz īstenotās programmas tiešā budžeta atbalstam bez konkrēta mērķa ⁽¹⁾. Apmeklējamās valstis Palāta izraudzījās tā, lai tās pārstāvētu valsts finanšu pārvaldības dažādas tradīcijas, bet lai tās būtu tipiski piemēri (gan ģeogrāfiski, gan vērtības ziņā) Komisijas finansētā budžeta atbalstam.

⁽¹⁾ Galveno informāciju, kas tika iegūta apmeklējumos uz vietas, apstiprināja Ministriju apvienotā konference par to, kā valsts finanses ietekmē pārvaldību, kas orientēta uz rezultātiem, vidēja termiņa izdevumu sistēma un budžeta atbalsts. Šo konferenci kopīgi rīkoja Senegālas Ekonomikas un finanšu ministrija un "IDEA International" sadarbībā ar Beninas, Burkinafaso, Kaboverdes un Mali ekonomikas un finanšu ministrijām un attīstības partneriem (PB, SVF, ES, Kanādu un Nīderlandi). Konferencē piedalījās arī Palātas revidenti.

1. tabula

Piecās apmeklētajās valstīs pārbaudītās programmas

Apmeklētās valstis	Pārbaudītais finansēšanas līgums un tā ilgums	Summa (miljonos EUR)	Procenti no kopējā atbalsta, kas plānots saskaņā ar 9. EAF
Etiopija	Nr. 9171/ET, 2003/2004 – 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambika	Nr. 6567/MOZ, 2002–2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Nigēra	Nr. 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Čada	Nr. 9067/CD, 2004–2006	50	18,3 %
Zambija	Nr. 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ Etiopijā budžeta gads sākas jūlijā.

⁽²⁾ Mozambikai ar atsevišķu protokolu tika piešķirti papildu 16,4 miljoni EUR, lai finansētu 2004. gada vēlēšanas.

Avots: Finansēšanas līgumi un valstu orientējošās programmas, kas sagatavotas saskaņā ar 9. EAF.

22. Katrā apmeklētajā valstī pirmais solis bija pārbaudīt Deleģācijas sagatavotos līgumus un ziņojumus. Tie tika salīdzināti ar citu donoru un valdības ziņojumiem, kā arī ar stāvokli galvenajās struktūrvienībās, kas nodarbojas ar valsts finanšu pārvaldību dažādos līmeņos: budžeta plānošana un izpilde, pārskatu sagatavošana, iekšējā un ārējā revīzija ⁽¹⁾.

REVĪZIJAS KONSTATĒJUMI

Valsts finanšu pārvaldības sākotnējā stāvokļa vērtējums

Metodoloģiskās bāzes definēšana

Metodoloģiskā bāze ir uzlabota, bet vēl jāpaplašina

23. EuropeAid sadarbība birojs, Attīstības ģenerāldirektorāts (DEV) un Ārējo sakaru ģenerāldirektorāts (RELEX) 2002. gada martā izstrādāja "Metodoloģiskās vadlīnijas, kā plānot un īstenot budžeta atbalstu trešām valstīm" (turpmāk tekstā – "Vadlīnijas"). Tā daļēji bija atbilde uz Palātas agrākiem ieteikumiem ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Katrā valstī notika sanāksmes ar Parlamenta Finanšu komisiju, dažādām struktūrvienībām Finanšu ministrijā, divām tērētājām ministrijām – parasti, veselības un izglītības ministrijām (gan to centrālajos dienestos, gan pakļautās iestādēs, piemēram, skolās vai vietējos veselības centros), iekšējās un ārējās revīzijas iestādēm un Centrālo Banku, kā arī ar galveno donoru pārstāvjiem, sabiedrības pārstāvjiem un – ja tādas pastāvēja – pretkorupcijas NVO.

⁽²⁾ Sk. Revīzijas palātas Īpašo ziņojumu Nr. 5/2001 par līdzfinansējumu no strukturālo pielāgojumu palīdzības, kas paredzēts budžeta atbalstam (OV C 257, 14.9.2001.) un Īpašo ziņojumu Nr. 1/2002 par makrofinansciālo palīdzību trešām valstīm un strukturālo pielāgojumu programmām Vidusjūras valstīs (OV C 121, 23.5.2002.).

Arī 2005. gadā šīs vadlīnijas vēl aizvien ir galvenais atsaucis dokuments konkrētajā jomā, un tā ir vēra ņemami uzlabojusi stāvokli salīdzinājumā ar pagātni. Tomēr izrādījās, ka šīs vadlīnijas neder valsts finanšu sākotnējai novērtēšanai.

24. Vadlīnijās pietiekami nav uzsvērti iekšzemes ieņēmumi, tostarp ieņēmumi no valsts uzņēmumiem, kam jāpievērš tāda pati uzmanība ⁽³⁾ kā izdevumiem. Tas jādara, jo uzlabojumi iekšzemes ieņēmumu iekasēšanā un piedziņā, kuri var izrādīties lētāki un dot ātrākus rezultātus nekā nepareizu izdevumu samazināšana, tādā pašā mērā mazina vajadzību pēc ārējā atbalsta, un šiem uzlabojumiem arī būtu jānodrošina nodokļu maksātājus prasīt, lai valsts iestādes atskaitītos par līdzekļu izlietošanu.

25. Finansēšanas pamatprieekšlikumā informācija, kas iekļaujama valsts finanšu novērtējumā, nav definēta pietiekami izvērsti. Vadlīnijās būtu jādod sīki izstrādāts šā novērtējuma paraugs, kas varētu līdzināties deleģāciju uzraudzības ziņojumiem (sk. 42. punktu).

26. Tajā finansēšanas pamatprieekšlikuma iedaļā, kurā ir aprakstītas saņēmējvalstu tiesības pretendēt uz atbalstu, nav atsaucis uz Kotonu nolīguma 61. panta 2. punktu (sk. 18. punktu).

⁽³⁾ Kaut arī ieņēmumus bieži ņem vērā valdību reformās (sk. 70. punktu), Komisijai šis aspekts savās programmās jāiekļauj sistemātiskāk.

27. Kopš 2002. gada marta, kad Vadlīnijas tika publicētas, Komisijas dienesti deleģācijām ir adresējuši kādus desmit atsevišķus norādījumus budžeta atbalsta pasākumu īstenošanai, bet šie norādījumi nav apkopoti. Pašlaik Vadlīnijas tiek konsolidētas. Būtu lietderīgi pēc iespējas drīz šo konsolidēšanu pabeigt un paredzēt arī turpmāk Vadlīnijas regulāri papildināt un konsolidēt ⁽¹⁾.

Atbilstības nosacījumu dinamiska interpretācija

28. Nosacījumus, kas paredzēti Kotonu nolīguma 61. panta 2. punktā, Komisija interpretē dinamiskā veidā. Komisija uzskata, ka valsts finanšu pārvaldības trūkumi laikā, kad tiek pieņemts lēmums par finansēšanu, neliedz sākt budžeta atbalsta programmu ar noteikumu, ka pastāv vēlēšanās veikt reformas un reformas ir uzskatāmas par apmierinošām. Tādējādi Komisija ņem vērā ne tikai valsts finanšu pārvaldības sistēmas sākotnējo stāvokli, bet arī valsts uzņemto kursu uz pārmaiņām ⁽²⁾. Arī daudzi citi donori, tostarp Bretonvudsas iestādes, ņem vērā valsts finanšu pārvaldības uzlabošanas potences tā vietā, lai izmantotu kādu noteiktu sliekšni vai absolūtu kvalitātes līmeni.

29. Šāda interpretēšana izvērs atbilstības nosacījumu diapazonu un tādējādi palielina risku, kādam parasti ir pakļauta ES nodokļu maksātāju nauda, jo tiek izmantotas saņēmējvalstu budžeta procedūras. Tas ir papildu iemesls cieši uzraudzīt šo valstu finanšu pārvaldības pašreizējo stāvokli, kā arī turpmāko attīstību.

Dažādu programmu saskaņotība jāpadara uzskatāmāka

30. Tiešā budžeta atbalsta programmās pietiekami nav uzsvērts valsts uzņemtais kurss un prasība veikt pēcpārbaudes. Vadlīnijas nenosaka, ka visos finansēšanas priekšlikumos un līgumos ir jāgarantē un precīzi jāparedz šādu aspektu loģiska saistība:

a) valsts finanšu pārvaldībā atklātie trūkumi;

b) valdības reformu programma;

⁽¹⁾ Starplaikā, kamēr konsolidācija vēl nav veikta, Komisijai visi norādījumi par budžeta atbalsta pārvaldību būtu jādara pieejami saviem darbiniekiem iekštīklā.

⁽²⁾ Vadlīniju 3.4. iedaļā ir teikts: "gan pirms atbalsta sākšanas, gan vēlāk tā sniegšanas gaitā ir svarīgi nodrošināt to, lai attiecīgās valsts īstenotais kurss valsts finanšu jomā būtu uzskatāms par apmierinošu".

c) šo reformu īstenošanai vajadzīgie iestāžu resursi;

d) vispārējie un konkrētie nosacījumi (kas reglamentē programmu īstenošanu), rezultatīvie rādītāji (ko izmanto izmaksu daļu aprēķināšanai) un citi pēcpārbaudēm vajadzīgi instrumenti (ko apsver dialogā ar valstu iestādēm jo īpaši tad, kad EAF programmas ir jāatjauno).

Metodoloģiskās bāzes piemērošana

Sākotnējā novērtēšana kopumā ir visaptveroša un saistīta ar valstu reformu programām

31. Kopumā valsts finanšu pārvaldības sākotnējie novērtējumi ir diezgan visaptveroši ⁽³⁾. Tajos ir identificēti galvenie valsts finanses ietekmējošie trūkumi, ņemot vērā analīzi un izvērtējumus, ko sagatavojuši citi donori – galvenokārt Bretonvudsas iestādes – un valsts iestādes (sk. 2. pielikumu un 43. un 44. punktu). Sākotnējos novērtējumos parasti ir ietverts pārskats par izredzēm sagaidīt uzlabojumus, atsaucoties uz valsts reformu programmu ⁽⁴⁾ (sk. 1. izcēlumu).

1. izcēlums – Atsauce uz saņēmējvalstu reformu plāniem

1. Novērtējumā par Etiopiju ir analizētas izredzes uz uzlabojumiem un ir atsauce uz pasākumiem, kas plānoti Izdevumu pārvaldības un kontroles programmā ⁽¹⁾.

2. Mozambikas finanšu novērtējumā ir minētas dažādas valdības uzskātas reformas, galvenā no kurām ir valsts finanšu pārvaldības sistēma SISTAFE ⁽²⁾, kas tika pieņemta 2002. gada beigās.

⁽³⁾ Izņemot sākotnējo novērtējumu par Čadu. Šis novērtējums pienācīgi netika ņemts vērā priekšlikuma stadijā, un finansēšanas līgumā no tā ir atlikuši vien daži izklaidēti informācijas fragmenti.

⁽⁴⁾ Vadlīniju 3.4. iedaļas a) apakšpunktā ir teikts: "novērtējumā par valsts izdevumu pārvaldību ir jāanalizē programmas, ko attiecīgās valsts valdība ir sagatavojusi valsts finanšu pārvaldības uzlabošanai (tostarp iespējamus koriģējošus pasākumus), kā arī donoru funkcijas. Šādās valdības programmās ir jābūt izvērstam reformu īstenošanas plānam, ko īpaši rūpīgi uzraudzīs Komisija".

3. Nīgērā, atbildot uz strukturālo pielāgojumu programmas revīziju, ko Komisija veica 2001. gadā, un uz šai revīzijai sekojošo budžeta atbalsta aizturēšanu, valdība un Komisija vienojās par rādītājiem, pēc kuriem vērtēt valsts finanšu pārvaldības uzlabošanas. Tas tika pienācīgi ņemts vērā sākotnējā novērtējumā.

4. Čadas finansēšanas priekšlikumā nav nekādas analīzes par vispārējo plānu valsts finanšu reformai, tā kā tolaik tāds plāns vēl netika gatavots.

5. Novērtējumā par Zambiju ir atsauce uz valsts reformu programmu "Valsts izdevumu uzskaites un finansiālā atbildīguma (PEMFA) rīcības plāns" ⁽³⁾, kas sākotnējā novērtējuma gatavošanas laikā bija vēl tikai projekta stadijā.

⁽¹⁾ Expenditure Management and Control Programme.

⁽²⁾ Sistema de Administração Financeira do Estado.

⁽³⁾ Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan.

32. Lai gan galvenā informācija finansēšanas priekšlikumos un līgumos ir sniegta, tā vēl aizvien ir pārāk izklaidēta. Finansēšanas priekšlikumos un līgumos nav pietiekami sistemātiski doti iemesli secinājumam, ka, neskatoties uz valsts finanšu pārvaldības sākotnējā novērtējumā atklātiem trūkumiem, ir ievērots noteikums par valsts finanšu kvalitāti (sk. 39. punktu). Šiem dokumentiem vajadzētu būt vairāk standartizētiem un strukturētiem, lai EAF komiteja ⁽¹⁾ un Komisija pirms finansēšanas lēmuma pieņemšanas gūtu pārlicību, ka tiek ņemti vērā būtiski trūkumi.

33. Valdību reformu programmas sistemātiski neietver visas reformas (vai nu jau uzsāktas, vai vēl tikai plānotas vai apsveramas), kas vajadzīgas, lai valsts finanšu pārvaldībā ieviestu pietiekami caurredzamu, uzticamu un efektīvu sistēmu. Dialogā ar valstu iestādēm Komisijai jāpanāk tas, ka tiek sagatavota visaptveroša reformu programma, kurā būtu izceltas prioritātes un paredzēts reāls izpildes grafiks, kas tiktu regulāri pārskatīts. Šī vidēja termiņa un ilgtermiņa perspektīva ir īpaši svarīga apstākļos, kad Komisijā (gan centrālajos dienestos, gan delegācijās) kadru mainība ir ātrāka nekā saņēmējvalstu reformas.

⁽¹⁾ Dalībvalstu pārstāvju konsultatīvā komiteja.

Jāpievērš uzmanība korupcijas apkarošanai

34. Jāmin, ka Komisijas programmās adekvāti nav ņemtas vērā problēmas saistībā ar korupciju ⁽²⁾, ko Pasaules Banka un citi atzīst par galveno šķērslī nabadzības samazināšanā. Protams, valsts finanšu pārvaldības uzlabošana jau pati par sevi palīdz novērst korupciju, tomēr korupcija ir pelnījusi atsevišķu uzmanību. Lai arī šī tēma ir delikāta un nav viegli risināma, tomēr ir svarīgi sadarbībā ar valstīm un šajā jomā specializētām organizācijām ⁽³⁾ apzināt šīs daudzpusīgās parādības apmērus un izpaušmes veidus tā, lai varētu ieviest atbilstošus pasākumus un lai valdības tos varētu iekļaut savās reformu programmās.

Atbalsts iestādēm koordinēts, bet ne vienmēr iekļaujas kopējā sistēmā

35. Atbalsts iestādēm, kas paredzēts izskatītajos finansēšanas līgumos, ir labi koordinēts ar citiem donoriem vai nu jau pašos līgumos, vai vēlāk praktiskās īstenošanas gaitā. Tomēr šis atbalsts ne vienmēr ir daļa no vispārējās programmas iestāžu atbalstam ⁽⁴⁾, kurā būtu atšifrēts dažādu donoru finansējums (sk. 2. izcēlumu).

2. izcēlums – Finansēšanas līgumos paredzētais atbalsts iestādēm

1. Finansēšanas līgumā Etiopijai ir noteikts, ka atbalsts iestādēm 3,5 miljonu EUR apmērā ir jāiemaksā apvienotā donoru fondā. Tāpat šajā fondā ir iekļauta arī Valsts civildienesta uzlabošanas programma ⁽¹⁾, kas ir vairāku donoru vispārēja atbalsta programma, saskaņā ar kuru 5 gadiem ir piešķirti 400 miljoni USD un kuru vada Iestāžu darbības uzlabošanas ministrija.

2. Mozambikā iestāžu atbalstam piešķirti 5,5 miljoni EUR ir paredzēti pasākumiem, ko veiks kopā ar galvenajiem donoriem. Tomēr šis atbalsts nav iekļauts vispārējā atbalsta programmā, jo finansēšanas priekšlikuma sagatavošanas laikā tāda programma vēl nebija pieejama.

⁽²⁾ Kotonu nolīguma 9. panta 3. punktā ir skaidri teikts, ka korupcijas apkarošana ir viena no svarīgākajām sastāvdaļām Eiropas Kopienas palīdzībai attīstības jomā.

⁽³⁾ ESAO Attīstības veicināšanas komiteja un "Transparency International" 2004. gada decembrī rīkoja forumu par sadarbību attīstības veicināšanas jomā "Donoru efektīvāka iesaistīšanās korupcijas apkarošanā".

⁽⁴⁾ Vadlīniju 1.3. iedaļā ir teikts: "Viss atbalsts iestādēm ir jāsniedz kā daļa no vispārējās atbalsta programmas, ko izstrādā valdība un atbalsta donori, un šai atbalsta daļai ir jāpapildina pārējais finansējums, ko piedāvā citi donori".

3. Saskaņā ar programmu Nigērā 1,35 miljoni EUR tika paredzēti tehniskās palīdzības pasākumiem Ekonomikas un finanšu ministrijai. Plānotie pasākumi nav daļa no vispārējās atbalsta programmas.

4. Čadā iestāžu darbības uzlabošanai ir paredzēti 3,7 miljoni EUR. Diemžēl iestāžu darbības uzlabošana nav precīzi definēta, jo tad, kad tika sagatavots finansēšanas priekšlikums, vajadzības šajā jomā vēl nebija apzinātas. Vispārēju atbalsta programmu ir paredzēts izstrādāt līdz 2004. gada beigām, kad būs izdarīti secinājumi pēc valsts finanšu uzskaites analīzes ⁽²⁾.

5. Zambijā iestāžu darbības uzlabošanai ir plānoti 6,75 miljoni EUR. Šie līdzekļi ietilpst vispārējā atbalsta programmā, kas finansēšanas līguma parakstīšanas laikā vēl nebija apstiprināta. Šo programmu vienpadsmit donori parakstīja 2004. gada decembrī.

⁽¹⁾ Public service capacity building programme (PSCAP).

⁽²⁾ Country Financial Accountability Assessment (CFAA).

36. Vispārēja atbalsta programma ļauj aprēķināt vajadzības, ko būtu lietderīgi uzņemties EAF. Komisijai jānodrošina tas, ka tiek izstrādāta programma ar aptuvenu izpildes grafiku, kurā iekļauti visi vajadzīgie pasākumi, tostarp tādi, kuriem vēl jāatrod finansējums.

Delegāciju vadītāji nav snieguši ieteikumus

37. Delegāciju vadītāji nav snieguši ieteikumus, kā tas paredzēts Vadlīnijās ⁽¹⁾. Ir arī plānots uzdot, lai delegāciju vadītāji semestra uzraudzības ziņojumos īsi aprakstītu savu viedokli, kas daļēji ir tā pati pieeja. Jebkurā gadījumā ir vērtīgi saņemt oficiālu viedokli no personām, kam ir jaunākā pieredze par stāvokli uz vietas. Tādēļ Komisijai šis noteikums Vadlīnijās būtu jā saglabā un jāseko tā ievērošanai.

⁽¹⁾ Vadlīniju 3.4. iedaļas i) apakšpunktā ir teikts: "Delegāciju vadītāji sagatavo ieteikumu par attiecīgās valsts finanšu pārvaldības kvalitāti un izredzēm uz uzlabojumiem ... uz tā pamata AIDCO lemj, vai sagatavot finansēšanas priekšlikumu".

Informācija sniedz patiesu priekšstatu

38. Komisija jau bija apzinājusi valstu finanšu pārvaldības visus trūkumus, ko apmeklējumu laikā atklāja Palāta. Izņēmums bija Čada, kur tika konstatēti parādi ⁽²⁾, par kuriem donoriem, šķiet, nebija jausmas.

Komisijas lēmumi nav pietiekami argumentēti

39. Pēc pozitīva atzinuma saņemšanas no EAF komitejas Komisija nolēma parakstīt piecas izskatītās programmas, neatkarīgi no attiecīgajās valstīs novērotiem finanšu pārvaldības trūkumiem, tādējādi norādot, ka valsts uzņemto kursu tā uzskatīja par apmierinošu. Šos lēmumus vajadzēja izvērstāk pamatot, cita starpā aprakstot, kā ar reformu programmām ir paredzēts trūkumus novērst (sk. 30. punktu).

40. Kopumā sākotnējo stāvokli, kādā atrodas valsts finanšu pārvaldība ĀKK valstīs, raksturo daudzas nepilnības. Dažās apmeklētajās valstīs Komisija bija viens no pirmajiem donoriem, kas uzņēmās šo risku (sk. 3. izcēlumu un 1. pielikuma E un F tabulu). Tomēr visos gadījumos paralēli tika īstenota arī kāda SVF programma.

3. izcēlums – Citu donoru stāvoklis saistībā ar budžeta atbalstu bez konkrēta mērķa piecās apmeklētajās valstīs

1. Etiopijā 2002. gadā Komisija bija pirmais donors, kas piešķīra budžeta atbalstu bez konkrēta mērķa. 2003. gadā Komisijai pievienojās Apvienotās Karalistes Starptautiskās attīstības ministrija ⁽¹⁾ un 2004. gadā – Pasaules Banka un Īrija.

2. Mozambikā budžeta atbalsta piešķirēju donoru skaits kopš 2000. gada ir pakāpeniski audzis. 2004. gadā šādi donori bija jau apmēram 15.

⁽²⁾ Šie parādi ir par sniegtiem un fakturētiem pakalpojumiem (tātad ir laiks par tiem samaksāt), bet līgumi par tiem ir slēgti ārpus budžeta saistībām un nav iegrāmatoti uzskaitē. Tādēļ uz tiem neattiecas parādu uzraudzība, ko veic donori. Pagaidām nav zināma šo parādu precīza summa.

3. Nīgērā 2004. gada martā Komisija un SVF bija vienīgie donori, kas piešķīra budžeta atbalstu bez konkrēta mērķa. Pasaules Banka un Āfrikas Attīstības banka iesaistījās 2004. gada beigās.

4. Čadā papildus Komisijai jau vairākus gadus arī citi donori ir snieguši budžeta atbalstu. Donori ir, piemēram, Āfrikas Attīstības banka, Francijas Attīstības aģentūra (Agence Française de Développement), Pasaules Banka un Starptautiskais valūtas fonds. Tomēr SVF uzreiz neatjaunoja savu Nabadzības samazināšanas un tautsaimniecības izaugsmes programmu, un arī Komisija atlika savu programmu.

5. Zambijā 2004. gada maijā Komisija, SVF un Pasaules Banka bija vienīgie donori, kas sniedza budžeta atbalstu. Daži no donoriem, ar kuriem revidenti tikās apmeklējuma laikā, atbalstīja Komisijas iniciatīvu un bija gatavi piedalīties vispārējā iestāžu darbības uzlabošanas programmā, tomēr paši tuvākajā nākotnē budžeta atbalstu sniegt nebija gatavi

(¹) United Kingdom Department for International Development (DFID).

šie norādījumi ir noderīgi pārvaldības instrumenti, tomēr pirmie to piemērošanas pasākumi (sk. 47. līdz 68. punktu) liecina, ka tos varētu uzlabot un papildināt:

- a) pieskaņot valsts finanšu stāvokļa aprakstīšanas paraugu tai vērtēšanas sistēmai, ko pašlaik izstrādā Valsts izdevumu un finansiālā atbildīguma partnerības (PEFA) dalībnieki (³) (sk. 2. pielikumu);
- b) prasīt sistemātiski sekot tam, kā tiek īstenota programma iestāžu atbalstam, lai apzinātu pasākumus, kuros rodas grūtības vai kavējumi;
- c) prasīt garantijas par konsekventām analizēm (abas iepriekš minētās, kā arī uzdevumu grafiks reformu uzraudzībai);
- d) prasīt delegācijai sniegt vispārēju atzinumu, kas saturētu arī ieteikumu turpmākai rīcībai;
- e) prasīt uzraudzības ziņojumos visus uz faktiem balstītos elementus pēc iespējas sagatavot kopīgi – vai vismaz daļēji sadarbojoties – ar citiem donoriem (katra vietējā pārstāvniecība atskaitās savai centrālajai vadībai, tomēr noslēgumā, iespējams, varētu izstrādāt kopīgu dokumentu);
- f) prasīt, lai novērtēšanas darbā pēc iespējas aktīvi iesaistītos valsts iestādes nolūkā cita starpā attīstīt to revīzijas spējas. Tomēr par valsts finanšu pārvaldības kvalitāti ir jādod neatkarīgs profesionāls spriedums;
- g) sagatavot ziņojumus retāk (reizi gadā), tā kā Vadlīnijās paredzētā agrīnās brīdināšanas procedūra (⁴) ļauj veikt pasākumus tajā pašā gadā.

Reformu gaitas uzraudzība

Tiek izstrādāta metodoloģiskā bāze

41. Galvenie instrumenti, ar kuriem uzrauga valsts finanšu pārvaldības attīstību, ir delegāciju uzraudzības ziņojumi un rezultatīvie rādītāji.

Delegāciju uzraudzības ziņojumi būtu uzlabojami

42. Vadlīnijās ir teikts, ka delegācijām ir jāuzrauga valsts finanses un jāziņo par tām Komisijas centrālajiem dienestiem (¹). Delegācijām ir norādīts, ka katru semestri sagatavojamos uzraudzības ziņojumos ir jāapraksta stāvoklis (tam ir dots paraugs) un uzdevumu grafiks valsts finanšu reformas uzraudzībai (²). Lai gan

(¹) Vadlīniju 5.3. iedaļā ir teikts: “delegācija uzrauga valsts finanšu attīstību, uzturot sakarus ar vietējām iestādēm (finanšu ministriju, augstāko revīzijas iestādi, centrālo banku, parlamenta Valsts uzskaites komiteju), citiem donoriem un plašāku sabiedrību. Delegācija no minētajām iestādēm saņem to regulāri publicētos ziņojumus un nosūta tos ar komentāriem centrālajiem dienestiem. Delegācija pievērš īpašu uzmanību valsts finanšu reformas programmām un attiecīgos gadījumos, to pasākumu īstenošanai, par kuriem vienojušies donori un Eiropas Komisija (pamatpasākumi)”.

(²) Semestra uzraudzības ziņojumu forma un saturs ir noteikts AIDCO 2003. gada 18. septembra Paziņojumā delegāciju vadītājiem Nr. 24972.

(³) PEFA partneri apvienojās 2001. gadā. Tie ir: Pasaules Banka, Eiropas Komisija, Apvienotās Karalistes Starptautiskās attīstības ministrija, Šveices Ekonomikas lietu valsts sekretariāts, Francijas Ārlietu ministrija, Norvēģijas Ārlietu ministrija un SVF.

(⁴) Vadlīnijās ir noteikts, ka delegācijas vadītājam ir jāievieš agrīnās brīdināšanas procedūra, ja rodas nopietnas problēmas, kas varētu kavēt programmas raitu norisi.

43. Šie ziņojumi palaujas uz donoru un valdības revīzijām un novērtējumiem, kas vērā ņemami uzlabojas. Cita starpā Komisija, sadarbojoties ar citiem donoriem – galvenokārt Pasaules Banku –, veido jaunu valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas sistēmu saistībā ar PEFA (sk. 2. pielikumu). Šī jaunā sistēma aizstās pašreizējos instrumentus.

44. Jauno vērtēšanas sistēmu pašlaik izmēģina aptuveni 30 valstīs (ieskaitot 18 ĀKK valstis), 14 no kurām Komisija sevi ir izvirzījusi par galveno vadītāju⁽¹⁾. Tas nozīmē, ka 2005. gadā donoriem vajadzētu būt pietiekamai pieredzei vajadzīgo uzlabojumu veikšanai tā, lai jauno sistēmu varētu pieņemt un tā sāktu darboties. Revidenti izskatīja šo vērtēšanas sistēmu un ierosināja dažus uzlabojumus (sk. 2. pielikuma 7. punktu).

Rezultatīvie rādītāji tiek uzlaboti

45. Īstenojot budžeta atbalsta programmas, Komisija izmanto rezultatīvos rādītājus (sk. 3. pielikumu), lai vērtētu valsts finanšu un nozaru sasniegumu kvalitāti. Šo rādītāju galvenais mērķis ir mudināt saņēmējvalstis uzlabot finanšu pārvaldību. Komisija to panāk, ņemot vērā šos rādītājus izmaksu daļu aprēķināšanā. Vadlīnijās ir sīki aprakstīts, kā rezultatīvie rādītāji tiek izvēlēti un izmantoti. Komisija 2005. gadā vēlas tos uzlabot.

46. Izmantotie rezultatīvie rādītāji neaptver īstenoto reformu visus aspektus, jo citādi to būtu par daudz un tie būtu grūti piemērojami. Tādēļ ir svarīgi pamatot rādītāju izvēli un skaidri norādīt, kurās jomās rādītājus neizmanto kādu iemeslu dēļ: vai nu tos neuzskata par prioritāriem, vai atbilstošu rādītāju noteikšana nav iespējama, vai arī pamatdati, kas vajadzīgi rādītāju aprēķināšanai, nav uzticami (tādā gadījumā nākotnē to uzticamību varētu vairot).

Metodoloģiskās bāzes piemērošana

Delegāciju uzraudzības ziņojumi ir nepilnīgi

47. Daudzi pirmie uzraudzības ziņojumi⁽²⁾, ko delegācijas izstrādāja piecās apmeklētajās valstīs, aprobežojas ar valsts finanšu pārvaldības statistiku analīzi, kas pārsvarā ir labas kvalitātes un sagatavota pēc centrālo dienestu dotā parauga. Šie ziņojumi ir nepilnīgi, jo cita starpā nav tabulas par valsts finanšu reformas

uzraudzību (sk. 4. izcēlumu). Centrālajiem dienestiem šos ziņojumus vajadzētu izmantot vairāk; dienesti ne vienmēr ir atsaukušies un devuši delegācijām skaidrus norādījumus par veicamajiem pasākumiem.

4. izcēlums – Uzraudzības ziņojumi piecās apmeklētajās valstīs

1. Etiopijā abos uzraudzības ziņojumos, viens no kuriem sagatavots 2004. gada martā, otrs – tā paša gada jūlijā (2004-I un 2004-II), ir ievērots centrālo dienestu paraugs, un tie sniedz kvalitatīvu informāciju, tomēr tabula par valsts finanšu reformas uzraudzību nav aizpildīta.

2. Mozambikā pirmais semestra uzraudzības ziņojums tika sagatavots ar kavēšanos, jo delegācijā nepietiek darbinieku. Ziņojumā ir sniegta kvalitatīva informācija un rūpīgi ir ievērots paraugs, bet nav informācijas par personāla resursu pārvaldību (ziņojuma I.B.3. punkts), izņēmuma procedūru saglabāšanu izdevumu veikšanai (II.B.4. punkts) un svarīgāko vajadzību apzināšanu iestāžu darbības uzlabošanai (III. C punkts). Tāpat arī nav vadības ziņojuma par valsts finanšu reformas uzraudzību.

3. Delegācija Nigērā norādījumus par ziņojumu sagatavošanu saņēma novēloti un plānoja izstrādāt savu pirmo uzraudzības ziņojumu 2004. gada otrajā pusē pēc tam, kad būtu pabeigts pārskats par "Valsts izdevumu uzskaiti un finansiālo atbildīgumu"⁽¹⁾.

4. Delegācija Čadā ir iesniegusi divus semestra uzraudzības ziņojumus: vienu 2003. gada aprīlī, otru – 2004. gada februārī (par 2003. gada otro pusi). Otrais ziņojums tika iesniegts ar kavēšanos, jo delegācijā nepietiek darbinieku. Centrālie dienesti īsumā komentēja pirmo ziņojumu, norādot uz to, ka nav informācijas. Otrajā ziņojumā rūpīgi ir ievērots paraugs, bet ziņojums ir nepilnīgs, jo nav ziņu par parlamenta funkciju un donoru sniegto atbalstu iestādēm. Nav arī vadības ziņojuma par valsts finanšu reformas uzraudzību. Kopumā informācija ir precīza un skaidri apraksta pastāvīgos trūkumus, lai gan rodas daži jautājumi par pēcpārbaudēm. Piemēram,

a) uzraudzības ziņojuma I.B.3. punktā ir minēts, ka personāla resursi ir galvenā problēma, kādēļ valsts finanšu pārvaldība ir nepilnīga;

b) I.B.5. punktā ir norādīts, ka donoru rīcība nebija pietiekami koordinēta.

Nav nekas teikts par to, kāda rīcība tiek veikta vai plānota, lai šīs nepilnības labotu.

5. Finansēšanas līgums Zambijai tika parakstīts tikai 2004. gada jūnijā, tā ka neviens uzraudzības ziņojums vēl nebija izstrādāts.

⁽¹⁾ Sk. DEV un AIDCO 2004. gada 9. jūnija Paziņojumu 14 attiecīgajām delegācijām Nr. 17 450.

⁽²⁾ Piecās valstīs izskatītie ziņojumi parasti bija pirmie, kas tika publicēti kopš programmu sākuma.

⁽¹⁾ Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA).

Rezultatīvie rādītāji reizēm nav pietiekams stimuls

48. Rezultatīvos rādītājus apspriež ar valdību (kas ir finansēšanas līguma puse) un parasti arī koordinē ar pārējiem donoriem. Valsts finanšu pārvaldības rādītāju veidi un skaits katrā valstī ir ļoti atšķirīgs, tātad atšķiras arī to piemērotība veicināt reformas.

49. Rādītāji attiecībā uz budžeta piešķiršanas vai izpildes līmeņiem, tos aplūkojot vienas nozares robežās, vairāk līdzinās nozares ieguldījumu rādītājiem un tos ir diezgan viegli mērīt, bet tas nav efektīvākais veids, kādā stimulēt ĀKK valstīs uzlabot pārvaldības ticamību, caurredzamību un efektivitāti. Rādītāji, ko izmanto Etiopijā, Mozambikā un Zambijā, šajā ziņā ir diezgan vāji. No otras puses, Nigērā un Čadā ⁽¹⁾ rādītāji dod lielāku stimulu (sk. 5. izcēlumu).

5. izcēlums – Valsts finanšu pārvaldības rezultatīvie rādītāji, kas ir iekļauti piecu apmeklēto valstu finansēšanas līgumos

1. Etiopijā ir trīs valsts finanšu rādītāji, kas attiecas uz finanšu grafiku, valdības informācijas sistēmas stratēģijas ⁽¹⁾ gaitu un budžeta piešķirumu apjomu veselībā un izglītībā. Šie rādītāji faktiski ir aizgūti no Nabadzības samazināšanas stratēģijas ⁽²⁾, un tos izmanto arī citi donori.

2. Mozambikā ir astoņi valsts finanšu rādītāji, divi no kuriem attiecas uz budžeta disciplīnu (to mērķis ir apstiprināt, ka kārtējie izdevumi nepārsniedz budžetā noteiktās summas), savukārt pārējie seši – uz kārtējo izdevumu izpildes līmeni prioritārās nozarēs. Rādītāji nav aizgūti ne no Rīcības plāna galējās nabadzības samazināšanai ⁽³⁾, ne arī no donoru kopējās matricēs – PAF ⁽⁴⁾.

3. Nigērā ir septiņi valsts finanšu rādītāji: “patente synthétique” piedziņas līmenis (šis ir ieņēmumu avots, kas balstās uz neformālo sektoru. Piedziņas līmenis tiek uzskatīts par pārmērīgi zemu); atteikumi uzņemt saistības; maksājumu pilnvarošanas termiņi; parādu līmenis; deleģētu apropriāciju galīgā noskaidrošana; izpildes līmenis pārskaitījumiem uz “Caisse Autonome du Fonds d’Entretien Routier” (CAFER); piešķirumi CAFER. Daži no rādītājiem ir aizgūti no programmas “Pluriannuel d’Appui à la Réduction de la Pauvreté” (PPARP), par pārējiem tika panākta vienošanās ar valdību, ņemot vērā trūkumus, kas tika atklāti 2001. gadā, revidējot strukturālo pielāgojumu programmu. Citi donori rādītājus neizmanto, bet apropriācijas piešķir ar īpašiem nosacījumiem.

⁽¹⁾ Čadā abi rādītāji attiecībā uz to, kā tiek pildītas piegādes saņēmējstrukturām, ir noderīgi, bet balstās uz saņemšanas pierādījumu pārbaudēm, lai gan šie pierādījumi nav pietiekami. Preces ir jāpārbauda fiziski.

4. Čadā ir 20 valsts finanšu rādītāji: seši no tiem ir priekšnosacījumi, kas darbojas kā rādītāji un attiecas uz dokumentiem, ko valdībai uzdots iesniegt vai apstiprināt; septiņi attiecas uz budžeta izpildes līmeni (saistības/piešķirumi vai maksājumi/saistības); viens rādītājs attiecas uz parādiem; divi – uz iepirkumiem (līgumslēgšanas metodes un termiņi); divi – uz to, kā uzlabojas uzaicinājumi uz konkursiem un līgumu sagatavošana; vēl divi – uz to, kā tiek pildītas svarīgāko iekārtu piegādes saņēmējstrukturām. Rādītāji nav aizgūti no Nabadzības samazināšanas stratēģijas, jo tikai viens no šajā stratēģijā ierosinātajiem 80 rādītājiem attiecas uz valsts finanšu pārvaldību.

5. Zambijā ir 12 valsts finanšu rādītāji. Tie attiecas uz budžeta izstrādi (lai budžeta piešķirumi atbilstu īstenotajām programmām un politikai, īpašu uzmanību pievēršot izglītības un veselības sociālajai jomai, valsts kontrolierim un nabadzības samazināšanas programmām) un budžeta faktisko izpildi (lai līdzekļi tiktu izmaksāti saskaņā ar budžeta piešķirumiem un būtu saistīti ar banku izdevumu saskaņošanu).

⁽¹⁾ Government Information System Strategy (GISS).

⁽²⁾ Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

⁽³⁾ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.

⁽⁴⁾ Performance Assessment Framework.

50. Jāpiebilst, ka finansēšanas līgumos informācija par rādītājiem ne vienmēr ir pietiekami kvalitatīva. Katram rādītājam sistemātiski būtu jāskaidro iemesli, jādod definīcija, aprēķināšanas metode un informācijas avoti, kā tas ir Nigēras finansēšanas līgumā.

51. Komisija 2005. gadā apsvēra piemērojamos nosacījumus, un, pamatojoties uz izdarītajiem secinājumiem, Komisijas Vadlīnijās derētu iekļaut norādījumus par relatīvo nozīmi, kāda piešķirama izmaksu daļām un valsts finanšu rezultatīvajiem rādītājiem (sk. 3. pielikuma 4. līdz 5. punktu).

Dažādās valstīs dažādi sasniegumi attiecībā uz koordināciju ar citiem donoriem

52. Vadlīnijās pamatoti ir uzsvērtā vajadzība strādāt pēc iespējas saskaņoti ar citiem donoriem.

53. Donoru koordinācija notiek, pirmkārt, centrālo dienestu līmenī un, otrkārt, starp donoru vietējiem pārstāvjiem katrā ĀKK valstī. Paralēli tam jāpastāv raitai saziņai starp šiem diviem līmeņiem katrā donoru organizācijā. Centrālo dienestu līmenī valsts finanšu rezultātu uzraudzība tiek koordinēta samērā labi, izmantojot PEFA partnerību (sk. 42. un 43. punktu) ⁽²⁾, kurā Komisija ir uzņēmusies vadību.

⁽²⁾ PEFA rīcības komiteja, kurā ir pārstāvēta arī Komisija, tiek divreiz gadā. PEFA darba rezultātus dara zināmus citiem galvenajiem donoriem ESAO strukturās.

54. Vietējā līmenī koordinācija vispār ir apmierinoša, bet ne vienmēr pietiekami strukturēta (sk. 6. izcēlumu). Koordinācija izvērsas pakāpeniski, jo ir vajadzīgs laiks, lai pēc brīvprātības principa veidotu sadarbības tīklu, kurā iesaistītos pēc iespējas vairāk donoru, kas aizvien kuplākā skaitā piedāvā budžeta atbalstu. Komisija cieši sadarbojas ar Bretonvudsas iestādēm, kurām ir ievērojama ietekme un kuru rīcībā ir vairāk būtisku resursu. No piecām apmeklētajām valstīm visattīstītākā koordinācija ir Mozambikā, kurai šajā jomā ir visilgākā pieredze (sk. 4. pielikumu).

6. izcēlums – Koordinācija donoru starpā piecās apmeklētajās valstīs

1. Etiopijā ir laba koordinācija donoru starpā. Delegācija vada neformālo tiešā budžeta atbalsta grupu un piedalās valsts finanšu pārvaldības komitejā, kas katru mēnesi rīko sanāksmes, kurās piedalās donori un valdība. Viss vērtēšanas darbs tiek veikts kopīgi, un Etiopija kā viena no 18 ĀKK valstīm, kas piedalās PEFA, izmēģinās jauno vērtēšanas sistēmu (sk. 44. punktu).

2. Stāvoklis Mozambikā sniedz vairākus labas prakses piemērus un ir aprakstīts 4. pielikumā.

3. Nigērā nepastāv formāla struktūra koordinācijai donoru starpā, bet starp donoriem ir izveidojies konstruktīvs dialogs. Pārraudzība pār valsts finanšu dažādām jomām ir dalīta starp Komisiju (plānošana, izpilde un budžeta kontrole), Pasaules Banku (iepirkumi un strukturālās reformas) un SVF (makroekonomiskā konjunktūra un monetārie jautājumi).

4. Čadā pārstāvji no Komisijas, SVF, Pasaules Bankas (PB), Āfrikas Attīstības bankas (ĀAB) un Francijas Attīstības aģentūras (AFD) tiekas neformāli un veic kopīgu vērtēšanu. Šiem donoriem ir dažādi uzskati par ārējo revīziju valstī: Komisija, SVF un AFD, no vienas puses, vēlas uzlabot *Chambre des comptes*, savukārt PB, no otras puses, paļaujas uz citu revīzijas iestādi – *Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers* (Naftas ieņēmumu kontroles un uzraudzības padome – CCSRP), kuras uzdevums ir kontrolēt naftas ieņēmumu izlietošanu.

5. Zambijā koordinācija darbojas labi. PB, delegācija un citi donori mudināja valdību sagatavot pārskatu par valsts izdevumu uzskaiti un finansiālo atbildīgumu (PEMFA), kā arī no šā pārskata izrietošu rīcības plānu. 2004. gada decembrī 11 partneri parakstīja vispārēju atbalsta programmu šā plāna īstenošanai. Delegācija un Norvēģija vada PEMFA donoru grupu. Delegācija ir arī locekle neformālā grupā, kas pārbauda valsts izdevumu kvalitāti. Turklāt 2004. gadā 8 donori un valdība parakstīja saprašanās memorandu (*Framework for harmonisation in practice – HIP*), kura galvenie mērķi ir donoru rīcības koordinācija, donoru pieskaņošanās valdības procedūrām un valdības apņemšanās veikt vajadzīgās reformas. Komisija šo memorandu vēl nav parakstījusi.

55. Komisijas rīcībā nav pilnīgas informācijas par budžeta atbalstu, ko saņēmējvalstīm piešķir un izmaksā citi donori. Šo informāciju ir grūti iegūt, jo budžeta atbalstam nav standarta definīcijas un daži donori nesniedz datus.

Jānostiprina attiecības ar parlamentiem un augstākajām revīzijas iestādēm (ARI)

56. Lai valsts finanšu pārvaldības reformas izdotos, ir būtiski svarīgi, lai valstis uzņemtos par tām atbildību visos līmeņos: sākot no ierēdņa, kam prasa ievērot jaunās procedūras, līdz pat augstākajām amatpersonām valdībā. Citādi procedūras piemēros vāji vai pat ignorēs. Tas, vai šāds atbildīgums ieviesīsies, cita starpā ir atkarīgs no donoru attiecībām ar valsts iestādēm un, jo īpaši, ar valdību, parlamentu un ARI.

57. Valdība ir Komisijas partneris, ar ko kopā tiek parakstītas budžeta atbalsta programmas. Turklāt valdība izstrādā un īsteno reformas finanšu pārvaldības uzlabošanai.

58. Parlamentam ir svarīga funkcija minēto reformu veicināšanā, jo īpaši saistībā ar budžeta plānošanu un ARI revīzijas ieteikumu pēcpārbaudēm. Ir ļoti svarīgi pēc iespējas nodrošināt to, lai, pildot šīs funkcijas, parlaments darbotos valsts interesēs, nevis pakļautos donoru spiedienam. Komisija ir novērojusi, ka vislabākie sasniegumi ir tajās valstīs, kuru parlamenti ir visaktīvākie.

59. ARI ir ārējais revidents, kas atbild par budžeta izpildes un gada pārskatu ticamības vērtēšanu. Lai gan vairumā ĀKK valstu paies vēl vairāki gadi, līdz ARI ar saviem pienākumiem spēs tikt galā pilnībā, taču ARI darba rezultātus sistemātiski jāiekļauj⁽¹⁾ informācijas klāstā, kas tiek darīta pieejama donoriem, tajā pašā laikā šos rezultātus pārāk cieši nesaistot ar piešķirtā atbalsta apmēru.

60. Dialogs ar valdībām parasti ir formalizēts un apmierinošs⁽²⁾. Bet parlamentu iesaistīšanās un dialogs ar ARI (sk. 7. izcēlumu) bieži vien nav pietiekams, jo šīm iestādēm ir ierobežotas spējas un pozīcijas attiecībā pret valdību un donoriem.

(1) Vairāku donoru valstu ARI regulāri tiek koordinācijas struktūrā, kas nodarbojas ar "aizjūras valstu revīzijas prakses saskaņošanu" (*Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP*). Šis struktūras mērķis ir izstrādāt saskaņotu pieeju, par pamatu ņemot saņēmējvalstu ARI darbu, un – ar saņēmējvalstu ARI piekrišanu – revidēt, kā tiek izmantots budžeta atbalsts, ko maksā attiecīgās (donoru) valdības.

(2) Dialogs ar valdību ir oficiāli paredzēts finansēšanas priekšlikumos un līgumos.

7. izcēlums – Piemēri nepietiekamam dialogam ar valstu augstākajām revīzijas iestādēm

1. Etiopijā donori neizmantoja ne valsts kontroliera, ne iekšējo revidentu ziņojumus, jo tie bija pieejami tikai amharu valodā. Pēc Palātas revidentu apmeklējuma bija paredzēts lūgt tulkojumus angļu valodā, lai ziņojumus var izmantot, un valsts kontrolieris gatavojās pievienoties valsts finanšu pārvaldības komitejai, kurā darbojas donoru un valdības pārstāvji.

2. Mozambikā dialogs ar Administratīvo tiesu (AT) ir sarežģīts. AT neuzskatīja par vajadzīgu ievērot darbības vērtēšanas sistēmas (PAF) ⁽¹⁾ matrici, kuras mērķis ir atcelt *ex ante* kontroles funkciju. Donori šo matrici apsprieda ar valdību, bet AT turpina apgalvot, ka tā var piemērot tikai valsts tiesību aktus.

⁽¹⁾ Performance Assessment Framework.

61. Komisijai saskaņoti ar citiem donoriem jāturpina izstrādāt metodoloģiju ARI spēju atbalstam ⁽¹⁾ un jāveido līdzīgs atbalsts parlamentu finanšu un budžeta kontroles komisijām.

62. Valdība, ko revīdē parlaments un ARI, nav piemērotākā struktūra, kurā apspriest šo abu institūciju pilnvaru stiprināšanu. Tādēļ ir ļoti svarīgi – saistībā ar sarunām ar konkrētas valsts valdību – apsvērt, kā Komisija varētu abām minētajām institūcijām tuvināties.

Komisijā nepietiek personāla resursu

63. Revīzijas apmeklējumos tika secināts, ka personāla resursi, kas paredzēti valsts finanšu reformu uzraudzībai, reizēm bija nepietiekami.

64. Attiecīgie darbinieki gandrīz vienmēr ir ekonomisti, kā tas ir arī citu donoru vietējās pārstāvniecībās. Kaut arī ekonomista specialitāte ir piemērota, tomēr gadījumos, kad delegācijā par budžeta atbalstu atbild vairāki darbinieki, viņu specialitātes varētu variēt.

⁽¹⁾ 2004. gada decembrī Palātas revidenti piedalījās Komisijas rīkotā seminārā par augstāko revīzijas iestāžu darbības uzlabošanu.

65. Attiecīgie nodaļu vadītāji resursus, kas pieejami centrālajiem dienestiem, uzskata par nepietiekamiem. Palāta domā, ka šajā jomā vajadzīgas izmaiņas, ņemot vērā iesaistītās summas un darbības nozīmīgumu, un ka stāvokli varētu uzlabot, racionalizējot pieejamo resursu izmantošanu ⁽²⁾.

66. Turklāt dažus uzdevumus, piemēram, finansēšanas priekšlikumu un delegāciju uzraudzības ziņojumu analīzi būtu jāsystematizē, ieviešot kontrollapas ⁽³⁾. Tās nodrošinātu to, ka veiktais darbs ir visaptverošs un viendabīgs, un atvieglotu darbības pārskatīšanu.

67. Komisijai jāturpina piedāvāt saviem darbiniekiem izvērstākas mācības par valsts finansēm ⁽⁴⁾.

68. Pieredzes apkopošana un labākās prakses apzināšana un izplatīšana, kas organizēta starp Rietumāfrikas delegācijām, jāizvērs arī citos reģionos.

Stāvoklis uz vietas: reformas tiek īstenotas, bet saņēmējvalstīs pārvaldība joprojām ļoti vāja

69. Revīzijas gaitā piecās valstīs neatklājās lielas atšķirības starp informāciju, ko sniedz Komisija, un informāciju, kas bija pieejama uz vietas, izņemot 38. punktā minēto problēmu.

⁽²⁾ Tas, ka atbildība par valsts finanšu pārvaldības uzraudzību ir dalīta starp *EuropeAid* sadarbības biroju (*AIDCO*) un Attīstības ģenerāldirektorātu (*DEV*), nebūt nav ideāli, un šī kārtība darbojas vienīgi tāpēc, ka pastāv labas personiskās attiecības.

⁽³⁾ Standarta saraksts ar pārbaudāmiem jautājumiem, lai pārlicinātos par to, ka dokumenti ir bijuši sistemātiski un pilnīgi analizēti, un lai apzinātu pārbauzu veicējus.

⁽⁴⁾ Palātas revidenti piedalījās trīs galvenajos mācībuursos pa budžeta atbalstu; šos kursus Komisija organizēja saviem darbiniekiem. Divi kursi (ievadkurss un padziļinātais kurss) bija veltīti makroekonomiskajam budžeta atbalstam, trešais – budžeta atbalstam konkrētās nozarēs).

70. Valsts finanšu pārvaldības sistēmām ir daudz trūkumu (¹), jo īpaši perifērālās iestādēs, piemēram, pašvaldībās, un risks, ka budžeta atbalsts tiks izlietots nepareizi, joprojām ir liels. Tomēr tiek īstenotas daudzas svarīgas reformas ar mērķi šo risku ierobežot, un saņēmējvalstis pie šīm reformām strādā ar acīm redzamu atdevi. Revidenti novēroja, ka sekmīgi tika risināta budžeta plānošana (saskaņotāk ar nabadzības samazināšanas stratēģiju), ieņēmumu (²) un izdevumu izpilde (cita starpā, aprites vienkāršošana un – bieži – datorizēšana, racionalizēta naudas plūsmas pārvaldība un stingrāki noteikumi par iepirkumiem), pārskatu sagatavošana (ātrāks process) un iekšējā un ārējā revīzija (sk. 8. izcēlumu).

8. izcēlums – Galvenās valsts finanšu pārvaldības reformas, kas piecās apmeklētajās valstīs tika īstenotas 2004. gadā

1. Etiopijā saskaņā ar Izdevumu pārvaldības un kontroles programmu (EMCP) pašlaik tiek īstenoti astoņi projekti saistībā ar finanšu tiesisko regulējumu, valsts izdevumu programmu, budžeta reformu (plānošanu un uzraudzību), grāmatvedības reformu, naudas plūsmas pārvaldību, finanšu informācijas sistēmām un iekšējo un ārējo revīziju.

2. Mozambikā galvenā reforma attiecas uz valsts finanšu pārvaldības sistēmu (SISTAFE), kas sāka darboties nesen, ar kavēšanos. Tā ietver ieņēmumu un izdevumu aprites vienkāršošanu, naudas plūsmas racionalizāciju, izdevumu datorizēšanu, budžeta klasifikāciju, pārskatu noslēgšanu un revīziju, finanšu vispārēju inspekciju, budžeta procedūras un vidēja termiņa plānošanu. Papildus šai reformai ir īstenota arī apgādes procedūru reforma un nodokļu un muitas ieņēmumu reforma. Nodokļu un muitas ieņēmumu reformai pašlaik tiek īstenots pēdējais posms, un iekšzemes ieņēmumi laikā no 1996. līdz 2004. gadam ir pieauguši no 9 % līdz aptuveni 14 % no iekšzemes kopprodukta.

3. Nigērā ir pieņemta un tiek piemērota jauna budžeta klasifikācija un jauns vienotais kontu plāns. Tiek atjaunoti juridiskie un administratīvie teksti, kas reglamentē budžeta ciklu, kā arī plānotas reformas attiecībā uz ieņēmumu iekasēšanu, iepirkumiem un augstāko revīzijas iestādi.

4. Čadā reformas galvenokārt veiktas šādās jomās: vidēja termiņa izdevumu sistēmas ieviešana, tiesību akti finanšu jomā, uz programmām balstīta budžeta ieviešana, izdevumu plūsmas datorizēšana un racionalizēšana, iepirkumi, nodokļu un muitas ieņēmumi un pārvaldības instrumentu attīstība.

5. Zambijā tiek īstenotas vairākas reformas saistībā ar pakalpojumu pārstrukturēšanu, civildienesta atalgojuma sistēmu, decentralizāciju un valsts izdevumu uzskaiti (PEMFA). PEMFA ir iedalīta divpadsmit jomās, kas aptver visu budžeta ciklu. Finanšu pārvaldība jau ir datorizēta, un 2004. gadā valdība ieviesa uz darbībām balstītu budžetu, kas ir sasaistīts ar vidēja termiņa plānošanu, un mēneša ierobežojumus līdzekļu pārskaitīšanai.

71. Ņemot vērā šo reformu diapazonu un sarežģītību, to īstenošanai būs vajadzīgs zināms laiks, tā kā bieži rodas kavējumi, jo struktūrām, kas atbild par reformu īstenošanu, nereti ir diezgan ierobežotas pilnvaras. Vēl ir pārāgri runāt par noturīgiem rezultātiem, lai gan pēc pārpaudes, ko galvenokārt veic Komisija, uzrāda samērā pozitīvus daļējus rezultātus vidēja termiņa perspektīvā.

Komisijas rīcība ir atbilstoša

72. Katrs finansēšanas līgums ir saistošs Komisijai un saņēmējvalstij. Komisija var reaģēt uz izmaiņām saņēmējvalsts finanšu pārvaldībā četros veidos. Tā var vienpusēji atlikt programmu, grozīt to pēc vienošanās ar attiecīgo valsti, atbilstoši reaģēt programmas īstenošanas gaitā vai ietekmēt nākamās programmas saturu. Komisijas rīcība ir atbilstoša un saskan ar tās dinamisko interpretāciju (sk. 28. punktu). Piemēram, Komisija aizturēja pirmo (fiksēto) izmaksu 20 miljonu EUR apmērā Čadai pēc tam, kad tika pārtraukta SVF programma (³).

73. Ja mainīgas likmes izmaksa ir mazāka par noteikto maksimumu, tad atlikumu saņēmējvalstij tomēr piešķir. Tas mazina stimulu, ko sākotnēji bija paredzēts dot, izmaksām ieviešot mainīgas likmes. Būtu efektīvāk, ja saņēmējvalstis atlikumu zaudētu.

(¹) Papildus vispārējiem trūkumiem saistībā ar saņēmējvalstu struktūrvienību darbību citi trūkumi bieži saistīti, piemēram, ar iepirkumiem un to pēc pārbaudēm (netiek uzskaitīti materiāli, netiek veiktas inventarizācijas), naudas plūsmas pārvaldību, grāmatvedību, pārvaldības instrumentiem un iekšējās un ārējās revīzijas struktūru procedūrām un resursiem.

(²) Valdība savās reformās bieži ņem vērā iekšzemes ieņēmumus, bet Komisijas Vadlīnijās tie nav pietiekami uzsvērti (sk. 24. punktu).

(³) 2003. gada nogalē starp SVF un valdību notiekošās sarunas par sesto pārskatu par programmu, ko finansē no Nabadzības samazināšanas un tautsaimniecības izaugsmes (NSTI) programmas, nebeidzās ar līguma noslēgšanu. Tā kā NSTI programmas termiņš beidzās 2004. gada 6. janvārī, un tas netika pagarināts, tad Čada vairs nevarēja automātiski pretendēt uz budžeta atbalstu saskaņā ar Kotonu nolīguma 67. panta 4. punktu.

74. Tā kā valsts finanšu pārvaldības reforma ir vidēja termiņa vai ilgtermiņa process, tad katra programmas atjaunošana jāizmanto kā iespēja pielāgot budžeta atbalsta nosacījumus (priekšnosacījumus, rādītājus un izmaksu mainīgās likmes), lai ņemtu vērā sasniegumus un jaunas prioritātes. Vēl ir pārāgri spriest, kāda būs piecu apmeklēto valstu reakcija šajā posmā.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

Secinājumi

75. Palātas veiktās revīzijas sniedza atbildes uz 19. punktā izvirzītajiem jautājumiem.

76. Komisija ir definējusi **metodoloģisko bāzi**, pamatojoties uz ko vērtēt saņēmējvalstu finanšu pārvaldības sākotnējo stāvokli un turpmāko attīstību (sk. 23. un 41. punktu). Tomēr, lai gan šī bāze liecina par stāvokļa uzlabošanu, tā nav pilnīga (sk. 24. un 26. punktu) un precīza (sk. 25. punktu). Tā uzskatāmi nenorāda uz to, ka atbalsta programmas būtu saskaņotas (sk. 30. punktu). Vadlīnijas netiek atjauninātas (sk. 27. punktu). Arī norādījumi par uzraudzības ziņojumiem nav pilnīgi, lai gan Komisija tos jau ir vērā ņemami uzlabojusi (sk. 42. punktu).

77. Sākumposmā šī metodoloģiskā bāze tika **piemērota** diezgan apmierinoši, kaut arī netika pievērsts pietiekami daudz uzmanības korupcijai, kā arī tam, ka trūka delegāciju vadītāju ieteikumu un – reizēm – vispārējas iestāžu darbības uzlabošanas sistēmas (sk. 31. līdz 37. punktu). Pēcpārbažu posmā metodoloģiskā bāze darbojas mazāk apmierinoši, jo delegāciju ziņojumi ir pārāk statistiski un nepilnīgi un rezultatīvie rādītāji reizēm nedod pietiekamu stimulu (sk. 47. līdz 51. punktu).

78. Šie procesi ir sarežģīti, un tos ir grūti īstenot, jo tajos ir iesaistītas neatkarīgas valstis, tātad reformas var izdoties tikai tad, ja šīs valstis ar atsaucību uzņemas par tām atbildību, ko Komisija var neatlaidīgi prasīt, bet pār ko tai nav kontroles.

79. Tāpat Komisija nevar kontrolēt koordināciju donoru starpā, lai gan tai ir svarīga funkcija centrālo dienestu līmenī, jo īpaši attiecībā ar Pasaules Banku, saistībā ar PEFA (sk. 43. punktu). ĀKK valstīs koordinācija joprojām ir problemātiska, kas cita starpā varētu ietekmēt PEFA vērtēšanas sistēmu šajās valstīs.

80. Informācija, uz kuras pamata tika pieņemti finansēšanas lēmumi, un tātad arī informācija pēcpārbaudes dokumentos **patiesi atspoguļo stāvokli**. Tādējādi Komisija parasti ir labi informēta par trūkumiem, kas ietekmē valsts finanšu pārvaldības sistēmas (sk. 38. punktu un 69. līdz 71. punktu).

81. Komisijas finansēšanas **lēmumi**, kā arī tās **rīcība** programmu īstenošanas gaitā atbilst Kotonu nolīguma 61. panta 2. punkta dinamiskai interpretācijai (sk. 28. punktu). Tomēr, tā kā šāda interpretācija palielina risku (vismaz īstermiņā noteikti), tad Komisijai ir divkārt svarīgi stāvokli stingri uzraudzīt.

82. Par Komisijas **lēmumiem** jāsaprot, ka tie nav pietiekami pamatoti (sk. 39. punktu). Finansēšanas priekšlikumos un līgumos nav pietiekamā mērā skaidrots, kā savā starpā ir saistīti trūkumi, kas atklāti valsts finanšu pārvaldībā, valdību reformu programmās, šo reformu īstenošanai vajadzīgajā atbalstā iestāžu darbības uzlabošanai un pēcpārbažu instrumentos – tostarp priekšnosacījumos un rezultatīvajos rādītājos (sk. 30. punktu). Tas, ka saskaņotība un viendabīgums nav uzskatāms, kā arī perspektīvas un skaidras struktūras trūkums neļauj EAF komitejai gūt pārliecību par to, ka visām nepilnībām ir pievērsta vajadzīgā uzmanība (sk. 32. un 33. punktu).

83. Reformām, kas tiek īstenotas paralēli tiešajam budžeta atbalstam bez konkrēta mērķa, ir vajadzīgs daudz laika. Vēl ir par agru gaidīt būtiskus, noturīgus rezultātus, taču pēcpārbaudes, ko galvenokārt veic Komisija, liecina par samērā pozitīviem daļējiem rezultātiem vidēja termiņa perspektīvā (sk. 69. līdz 71. punktu). Bet vēl aizvien lielā mērā pastāv tie paši riski (sk. 12. punktu), uz kuriem norādīja Parlaments un Padome (sk. 2. punktu). Turpmāk minēto ieteikumu mērķis ir palīdzēt uzlabot šo risku pārvaldību.

Ieteikumi

84. Komisijai jāatjaunina savas "Metodoloģiskās vadlīnijas par to, kā plānot un īstenot budžeta atbalstu trešām valstīm", iestrādājot tajās norādījumus, kas izdoti kopš 2002. gada marta (sk. 27. punktu). Tas palīdzētu katrā atbalsta programmā panākt saskaņu starp novērotajiem trūkumiem, to novēršanai paredzētām reformām, atbalstu iestādēm un pēcpārbaudes instrumentiem (sk. 30. punktu). Turklāt lielāka uzmanība jāpievērš jautājumiem, kas saistīti ar iekšzemes ieņēmumiem – tostarp ieņēmumiem no valsts uzņēmumiem (sk. 24. punktu) – un korupcijai (sk. 34. punktu). Vadlīnijās jāparedz arī tas, kā uzlabot delegāciju uzraudzības ziņojumus (sk. 42. punktu).

85. Komisijai formālāk un strukturētāk jāaplicina tas, ka tiek ievērots Kotonu nolīguma 61. panta 2. punkts, skaidrojot iemeslus, uz kuru pamata saņēmējvalsts uzņemto kursu tā uzskata par apmierinošu, ņemot vērā valsts finanšu pārvaldības trūkumus, kas atklāti sākotnējā novērtēšanā (sk. 39. un 40. punktu).

86. Komisijai jāizmanto rezultatīvie rādītāji, kas labāk stimulētu saņēmējvalstis īstenot reformas un vairāk uzsvērtu sasniegumus pārvaldības uzlabošanā (sk. 49. punktu).

87. Komisijai jādara viss, ko tās spēj, lai, piemērojot PEFA, tiktu izstrādāta valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas sistēma (sk. 43. punktu). Šo svarīgo donoru koordinācijas pasākumu jāuzlabo, ņemot vērā tā testēšanas posma rezultātus un Palātas ieteikumus (sk. 2. pielikuma 7. punktu), jo īpaši priekšlikumu attiecībā uz kontroles pārbaudēm. Ir ļoti svarīgi, lai donori, jo īpaši tie, kas pieder partnerībai, pieņemtu un īstenotu šo sistēmu tuvākā nākotnē.

88. Jānostiprina koordinācija starp donoru vietējiem pārstāvjiem attiecībā uz novērtēšanu un revīziju, atbalstu iestādēm un nosacījumu un rezultatīvo rādītāju izmantošanu, katram donoram, protams, saglabājot brīvību lemt par palīdzības piešķiršanu pēc saviem ieskatiem (sk. 54. punktu).

89. Sistemātiski jāstrukturē attiecības ar saņēmējvalstu iestādēm, un attiecības jāveido ne tikai ar valdībām, bet arī ar parlamentiem un augstākajām revīzijas iestādēm, nostiprinot to pilnvaras, lai tās spētu īstenot reformas, kas uz tām attiecas, un revidēt tās reformas, kuras jāīsteno izpildvarai. Tādēļ sarunās ar valdībām ir svarīgi apsvērt, kā Komisija varētu tuvināties parlamentiem un ARI (sk. 56. līdz 62. punktu).

Šo ziņojumu Revīzijas palāta pieņēma 2005. gada 29. un 30. jūnija sēdē Luksemburgā.

Revīzijas palātas vārdā —
priekšsēdētājs
Hubert WEBER

1. PIELIKUMS

SEŠAS TABULAS, KURĀS ILUSTRĒTS BUDŽETA ATBALSTA SVARĪGUMS

A tabula

Budžeta atbalsta ⁽¹⁾ īpatsvars pret EAF kopējo atbalstu (saistības un maksājumi) no 1999. līdz 2004. gadam

(miljonos EUR)

	Gads	Kopējais budžeta atbalsts ⁽²⁾	Kopējais EAF atbalsts	Budžeta atbalsts procentos no EAF atbalsta
		A	B	C = (A / B)
Saistības	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 %
Maksājumi	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⁾ Pirms Kotonu nolīguma – strukturālo pielāgojumu veidā.⁽²⁾ Ieskaitot Iniciatīvu nabadzīgām valstīm ar lieliem parādiem (NVLP).

Avots: Komisijas skaitļi.

B tabula

Īpatsvars, kāds tiešajam budžeta atbalstam bez konkrēta mērķa bija 2003. un 2004. gadā

(miljonos EUR)

	2003		2004	
	Saistības	Maksājumi ⁽¹⁾	Saistības	Maksājumi ⁽¹⁾
A) Tiešais budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Tiešais budžeta atbalsts ar konkrētu mērķi	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Netiešais budžeta atbalsts	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Kopējais budžeta atbalsts, neskaitot NVLP iniciatīvu (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) NVLP iniciatīva ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Kopējais EAF budžeta atbalsts (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Kopējais EAF atbalsts	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa, procentos no kopējā EAF budžeta atbalsta (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Budžeta atbalsts bez konkrēta mērķa, procentos no kopējā EAF atbalsta (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Maksājumus veic no konkrētajam gadam paredzētām saistībām vai no iepriekšējos finanšu gados neizpildītām saistībām.⁽²⁾ NVLP (nabadzīgās valstīs ar lieliem parādiem) iniciatīvas mērķis ir samazināt attiecīgo valstu ārējo parādu. Šī iniciatīva ietekmē budžeta atbalstu līdzīgā veidā, bet tai nepiemēro tos pašus revīzijas pasākumus. Saistības un maksājumi tiek reģistrēti EAF uzskaitē, tiklīdz tos veic Eiropas Investīciju banka (EIB) un Pasaules Banka (PB).

Avots: Komisija skaitļi.

C tabula

Kopējais EAF budžeta atbalsts (saistības un maksājumi) pa valstīm, 2003. un 2004. gads (izņemot NVLP)

(miljonos EUR)

Valsts	2003		2004	
	Saistības	Maksājumi (1)	Saistības	Maksājumi (1)
Benina	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkinafaso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerūna	0,00	8,86	0,00	0,00
Kaboverde	0,00	9,00	5,80	5,50
Džibutija	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopija	0,00	10,70	95,00	45,00
Gana	0,00	25,57	62,00	27,85
Gajāna	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaika	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenija	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesoto	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskara	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritānija	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambika (2)	16,40	41,00	0,00	51,10
Nigēra (2)	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Centrālāfrikas Republika	0,00	0,00	0,00	11,90
Kongo Demokrātiskā Republika	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Santome un Prinsipi	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegāla	0,00	3,80	53,00	25,30
Sjeral Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzānija	114,00	68,50	0,00	31,50
Čada	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambija (2)	128,50	28,68	0,00	50,99
Kopā	772,80	406,23	469,40	624,42

(1) Maksājumus veic no konkrētajam gadam paredzētām saistībām vai no iepriekšējos finanšu gados neizpildītām saistībām.

(2) Maksājumi 2004. gadā ietver mainīgas likmes izmaksas Mozambikai (9,1 miljoni EUR), Nigērai (8,25 miljoni EUR) un Zambijai (29,5 miljoni EUR).

Avots: Komisijas skaitļi.

D tabula

EAF un citu donoru sniegtā budžeta atbalsta īpatsvars piecu apmeklēto valstu budžetos 2004. gadā

(miljonos EUR)

Valsts	Valsts budžets (1)	Komisijas sniegtais budžeta atbalsts	Citu donoru sniegtais budžeta atbalsts	Kopējais izmaksātais budžeta atbalsts	Kopējā izmaksātā budžeta atbalsta īpatsvars
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopija	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambika	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Nigēra	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Čada	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambija	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

(1) Čadai norādīts 2003. gada budžets.

Avots: Komisijas skaitļi.

E tabula

Budžeta atbalsta īpatsvars pret galveno donoru sniegto kopējo atbalstu 15 Āfrikas valstīs (1) 2003. gadā

Donors	Budžeta atbalsta īpatsvars pret kopējo atbalstu
Pasaules Banka (2)	48,1 %
Apvienotā Karaliste	34,2 %
Eiropas Komisija	30,7 %
Nīderlande	27,8 %
Zviedrija	21,5 %
Šveice	19,2 %
Āfrikas Attīstības banka	16,5 %
Itālija	16,0 %
Īrija	15,2 %
Norvēģija	14,5 %
Kanāda	12,0 %
Dānija	10,1 %
Vācija	6,4 %
Somija	3,9 %
Francija	2,3 %
Japāna	1,0 %
Vidējais svērtais	25,7 %

(1) Šādas 15 valstis: Benina, Burkinafaso, Etiopija, Gana, Kenija, Madagaskara, Malāvija, Mali, Mozambika, Nigēra, Uganda, Ruanda, Senegāla, Sjeraleone un Tanzānija.

(2) Pasaules Bankas atbalsts pārsvarā ir aizdevumi.

Avots: Stratēģiskā partnerība ar Āfriku – Pētījums par budžeta atbalsta un maksājumu bilances atbalsta saskaņošanu ar valstu stratēģijām nabadzības samazināšanai (SPA – Partenariat Stratégique avec l'Afrique – Etude sur l'alignement de l'appui budgétaire et de l'appui à la balance de paiements par rapport aux Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté) – pētījuma galīgais projekts sagatavots 2005. gada 7. februārī.

Minētajā pētījumā dotie skaitļi ir aptuvenas aplēses.

F tabula

Dažādu donoru 2004. gadā izmaksātais budžeta atbalsts piecās apmeklētajās valstīs

(miljonos EUR)

Donors	Etiopija		Mozambika		Nigēra		Čada		Zambija	
	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%
Eiropas Komisija	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Pasaules Banka ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Starptautiskais valūtas fonds ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Āfrikas Attīstības banka	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Vācija	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Beļģija	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanāda	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Dānija	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Somija	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francija	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Īrija	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Itālija	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japāna	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norvēģija	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nīderlande	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugāle	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Apvienotā Karaliste	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Zviedrija	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Šveice	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kopā	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Atbalsts aizdevumu veidā.

Avots: Komisijas dati.

2. PIELIKUMS

VALSTS FINANŠU PĀRVALDĪBAS VĒRTĒŠANAS JAUNĀS SISTĒMAS PROJEKTS

1. Delegāciju uzraudzības ziņojumi ir balstīti uz jau pastāvošām diagnozēm un vērtējumiem. Galvenie instrumenti, ko parasti izmanto valsts finanšu kvalitātes vērtēšanai un ko daudzos gadījumos ir izstrādājis Starptautiskais valūtas fonds un Pasaules Banka, ir šādi: valsts uzskaites analīze (CFAA) ⁽¹⁾, valsts izdevumu pārskats (PER) ⁽²⁾, ziņojums par standartu un kodeksu ievērošanu (ROSC) ⁽³⁾, valsts iepirkumu vērtējuma ziņojums (CPAR) ⁽⁴⁾, vērtējums par nabadzīgām valstīm ar lieliem parādiem un attiecīgais rīcības plāns (HIPC AAP) ⁽⁵⁾, piešķirto līdzekļu pārvaldības riska vērtējums (FRA) ⁽⁶⁾ un apsekojums par valsts izdevumu kontroli (PETS) ⁽⁷⁾. Dažās valstīs, piemēram, Etiopijā, donori vietējā līmenī ir ieviesuši citus aizstājošus instrumentus.

2. Tik lielu skaitu vērtējumu bieži vien bija grūti izstrādāt un piemērot, tādēļ tos nenoliedzami vajadzēja racionalizēt un apkopot vienā ziņojumā. Ir paredzēts, ka jaunais instruments aizstās pastāvošos instrumentus, nevis papildinās tos, un to izmantos visi donori visās valstīs (ne tikai ĀKK valstīs). Jaunajam instrumentam būtu jāsniedz pietiekami visaptverošs priekšstats par valsts finanšu pārvaldību, cita starpā aptverot visus galvenos riskus, kas saistīti ar budžeta plānošanu un izpildi, pārskatu sagatavošanu un iekšējo un ārējo revīziju.

3. Šā gemesla dēļ 2004. gadā PEFA (valsts izdevumu un finansiālā atbildīguma) partnerība ⁽⁸⁾ sāka izstrādāt jaunu sistēmu valsts finanšu pārvaldības vērtēšanai ("turpmāk tekstā" – "jaunā vērtēšanas sistēma"). Šā instrumenta pamatā ir 28 rādītāji, pēc kuriem vērtēt to, vai valsts finanšu pārvaldības procedūras, sistēmas un iestādes ir adekvātas un pienācīgi funkcionē (sk. *G tabulu*).

G tabula

PEFA (valsts izdevumu un finansiālā atbildīguma) partneru izstrādātie valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas rādītāji

A. VALSTS FINANŠU PĀRVALDĪBAS FUNKCIONĒŠANA

1. Kopējais budžeta deficīts salīdzinājumā ar sākotnēji apstiprināto budžetu.
2. Budžeta izdevumu reālais iedalījums salīdzinājumā ar sākotnēji apstiprināto budžetu.
3. Kopējie valsts ieņēmumi salīdzinājumā ar sākotnēji apstiprināto budžetu.
4. Kopējie maksājumu parādi; jaunu parādu uzkrāšanās pēdējā finanšu gada laikā.

B. GALVENĀS KOPĒJĀS IEZĪMES: TVĒRUMS UN CAURREDZAMĪBA

5. Tvērums plašums kontroles pasākumiem, ko piemēro kopējam budžeta riskam.
6. Apmērs, kādā budžeta pārskatos ietverti visi svarīgākie izdevumi par centrālās valdības darbībām, tostarp donoru finansētām darbībām.
7. Budžeta dokumentos sniegtās informācijas adekvātums attiecībā uz budžetu, tā prognozēšanu un izpildi.

⁽¹⁾ Country financial accountability assessment.

⁽²⁾ Public expenditure review.

⁽³⁾ Report on the observance of standards and codes.

⁽⁴⁾ Country procurement assessment report.

⁽⁵⁾ Highly indebted poor country assessment and action plan.

⁽⁶⁾ Fiduciary risk assessment.

⁽⁷⁾ Public expenditure tracking survey.

⁽⁸⁾ PEFA partnerība izveidojās 2001. gadā. Tajā apvienojās Pasaules Banka, Eiropas Komisija, Apvienotās Karalistes Starptautiskās attīstības ministrija, Šveices Ekonomikas lietu valsts sekretariāts, Francijas Ārlietu ministrija, Norvēģijas Ārlietu ministrija un Starptautiskais valūtas fonds. Eiropas Komisija ir partnerības dibinātāja locekle un viena no tās vadošajām dalībniecēm.

8.	Budžeta administratīvā, tautsaimniecības nozaru, funkcionālā un programmu klasifikācija.
9.	To izdevumu izcelšana budžetā, kas saistīti ar nabadzības samazināšanu.
10.	Galvenās valsts izdevumu informācijas un revīzijas ziņojumu publicēšana un pieejamība.
C. BUDŽETA CIKLS	
<i>C i) Budžeta plānošana vidējā termiņā un izstrāde</i>	
11.	Budžeta plānošana un valsts izdevumu politikas izstrāde daudzgadu perspektīvā.
12.	Budžeta izstrādes sakārtotība un attiecīgo pušu līdzdalība budžeta izstrādē.
13.	Kārtējo un ieguldījumu izdevumu budžeta plānošanas koordinēšana.
14.	Ikgadējā budžeta likuma stingra pārbaude no likumdevēju puses.
<i>C ii) Budžeta izpilde</i>	
15.	Naudas plūsmas plānošanas, pārvaldības un uzraudzības efektivitāte.
16.	Procedūras, ko piemēro parāda un galvojumu pārvaldībai un uzskaitēi.
17.	Tērētāju ministriju un citu struktūru spēja plānot izdevumus un uzņemties izdevumu saistības saskaņā ar sākotnējo/pārskatīto budžetu.
18.	Pieejamie pierādījumi par to, ka budžetā paredzētie līdzekļi nonāk pie tērētājām struktūrām savlaicīgi un caurredzamā veidā.
19.	Iekšējo kontroles mehānismu efektivitāte.
20.	Iekšējās revīzijas efektivitāte.
21.	Atalgojuma kontroles mehānismu efektivitāte.
22.	Vai pastāv caurredzama iepirkumu sistēma kā valsts finanšu pārvaldības vispārējās sistēmas neatņemama sastāvdaļa, un vai šāda caurredzama sistēma ir skaidri tiesiski reglamentēta, paredzot konkurenci, naudas līdzekļu racionālu izmantošanu un efektīvus kontroles mehānismus.
<i>C iii) Uzskaites procedūras un finanšu pārskati</i>	
23.	Datu saskaņošanas savlaicīgums un regularitāte.
24.	Finanšu gada gaitā sagatavojamo budžeta izpildes ziņojumu savlaicīgums, kvalitāte un publiskošana.
25.	Likumdevējiem iesniegto revidēto finanšu pārskatu savlaicīgums un kvalitāte.
<i>C iv) Finanšiālais atbildīgums, ārējā revīzija un kontrole</i>	
26.	Ārējās revīzijas diapazons un veids.
27.	Izpildstruktūras vai revidētās struktūras veiktās pēcpārbaudes atbilstīgi revīzijas ziņojumiem.
28.	Ārējās revīzijas ziņojumu pārbaudes, ko veic likumdevēji.
Avots: PEFA. 2004. gada 12. februārī pārskatītais valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas sistēmas projekts.	

4. Šai metodei ir divi ierobežojumi, ko donori apzinās un pieņem. Pirmkārt, netiek sniegti ieteikumi, jo tādā nolūkā apzināto problēmu iemesli būtu jāpēta pamatīgāk. Otrkārt, netiek skatīts valsts finanšu efektivitātes un produktivitātes jautājums.

5. Rādītāji – diapazonā no A (labākais iespējamais) līdz D – ir kvalitatīvi un pārsvarā diezgan visaptveroši, un tos var iedalīt sīkāk vairākās daļās. Piemēram, veicot vērtējumu pēc 22. rādītāja, t. i., pārbaudot, vai pastāv caurredzama preču un pakalpojumu iepirkumu sistēma, ir jāskata attiecīgie noteikumi, to pareiza piemērošana (piemēram tas, kā tiek publicēti uzaicinājumi uz konkursiem), kontroles sistēmu efektivitāte, kā arī valsts sektorā maksātās cenas jāsalīdzina ar privātajā sektorā maksātām cenām.

6. Līdz ar jauno vērtēšanas sistēmu ierosinātajā standarta ziņojumā būtu minēts arī tas, ka šiem rādītājiem jāpievieno vispārīgāka informācija par attiecīgo valsti un tās pārvaldības sistēmām, jo īpaši, apraksts par valsts programmu, saskaņā ar kuru plānots reformēt valsts finanšu pārvaldi, tādā aprakstā norādot, cik lielā mērā ar reformu palīdzību tiks novērsti trūkumi, kas atklāti, piemērojot rādītājus.

7. Vērtēšanas sistēmas izskatīšanas rezultātā varētu formulēt šādus priekšlikumus uzlabojumiem:

- a) dažu rādītāju noteikšanai ir paredzēts vērtēt pārvaldības vai kontroles sistēmas. Par vājām uzskatītu sistēmu vērtēšana var aprobežoties ar sarunām un ierobežotām pārbaudēm. Tomēr, lai secinātu, ka attiecīgā sistēma darbojas efektīvi, ir būtiski svarīgi balstīties uz pamatīgākām pārbaudēm, tostarp kontroles pārbaudēm ⁽¹⁾;
- b) būtu noderīgi sistemātiski aprakstīt trūkumu iemeslus, ko var apzināt bez izvērsta papildu izmeklēšanas, lai valsts reformu programmas, kuru nolūks ir šos trūkumus labot, varētu veidot mērķtiecīgākas;
- c) divpadsmit rādītājus ir paredzēts balstīt, cita starpā, uz indeksiem (raksturojot starpības, termiņus, summas vai procentus) (sk. *H tabulu*). Šo indeksu rezultāti sistemātiski jāiekļauj vērtējuma ziņojumos, un datus no tiem varētu izmantot kā rezultatīvos rādītājus Komisijas programmās;
- d) nosakot 3. rādītāju, kas attiecas uz valsts ieņēmumiem, būtu jāveic salīdzinošā analīze par faktiski iekasētajiem iekšzemes ieņēmumiem un ieņēmumiem, ko varētu pamatoti gūt, ņemot vērā valsts aktivitāti (piemēram, salīdzinot importa līmeņus un muitas ieņēmumus);
- e) lai noteiktu 25. rādītāju, kas attiecas uz revidētiem finanšu pārskatiem, ir paredzēts skatīt revīzijas atzinumu, ko par šiem pārskatiem sniegusi augstākā revīzijas iestāde. Būtu noderīgi skatīt arī augstākās revīzijas iestādes veikto darbu un sniegtos atzinumus saistībā ar pakārtoto darījumu likumību un pareizību un racionālu finanšu pārvaldību, lai gan šie elementi izmantojami piesardzīgi;
- f) nosakot 26. rādītāju, kas attiecas uz ārējo revīziju, būtu jāanalizē, vai augstākās revīzijas iestādei pietiek resursu tai uzticēto revīzijas uzdevumu pildīšanai;
- g) būtu jāievieš vēl viens papildu rādītājs, lai vērtētu to, vai uzskaitē reģistrētie pakalpojumi ir reāli un kvalitatīvi izpildīti, tostarp – ja iepirkumi ir centralizēti – kā tie tiek piegādāti galīgajiem saņēmējiem ⁽²⁾;
- h) būtu jāievieš vēl viens papildu rādītājs pretkorupcijas pasākumu vērtēšanai, pārbaudot to, kas tiek darīts, lai apzinātu, analizētu un apkarotu korupciju ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Kontroles pārbaudes, kas agrāk bija pazīstamas kā "atbilstības pārbaudes", ir paredzētas starptautiski atzītajos revīzijas standartos. Cita starpā sk. Starptautiskās Grāmatvežu federācijas 330., 430. un 530. starptautisko revīzijas standartu.

⁽²⁾ Par šā rādītāja raksturlielumu varētu izmantot aprēķinu par to, kā tiek izpildītas centralizēti iepirkto preču piegādes galīgajiem saņēmējiem.

⁽³⁾ Par šā rādītāja raksturlielumiem varētu izmantot uztveres rādītājus, piemēram, "Transparency International" izmantotos uztveres rādītājus.

H tabula

Galvenie raksturlielumi (indeksi) saistībā ar rādītājiem, ko paredzēts ieviest ar jauno vērtēšanas sistēmu

Rādītāji	Galvenie raksturlielumi (indeksi)
1	— Starpība starp kopējo prognozēto budžeta deficītu un reālo deficītu, procentos no budžetā paredzētajiem izdevumiem — Starpība starp sākotnējo budžeta bilanci (pirms procentu aprēķina) un reālo bilanci, procentos no budžetā paredzētajiem izdevumiem
2	— Vidējā starpība starp reālajiem un budžetā plānotajiem izdevumiem, pēc funkcionālās klasifikācijas — Vidējā starpība starp reālajiem un budžetā plānotajiem izdevumiem, pēc tautsaimniecības nozaru klasifikācijas — Vidējā starpība starp reālajiem un budžetā plānotajiem izdevumiem, pēc administratīvās klasifikācijas — Budžeta nestabilitāte (no gada uz gadu īstenoto budžeta politikas izmaiņu vidējā vērtība katrā funkcionālajā vai administratīvajā klasifikācijā iepriekšējos 4 gados: budžeta politikas attīstību var izteikt procentos no budžeta)
3	— Starpība starp reālajiem un budžetā plānotajiem ieņēmumiem, procentos no budžeta
4	— Maksājumu parādu summa, procentos no kopējiem izdevumiem
10	— Dienu skaits no ceturkšņa beigām līdz budžeta ceturkšņa pārskata publiskošanas
14	— Dienu skaits, kas likumdevējiem pieejams budžeta likuma pārskatīšanai
18	— Procentuālā daļa no plānotajiem līdzekļiem, ko reāli saņem decentralizētās pakalpojumu sniedzējas struktūras
19	— Kļūdu skaits kārtējos finansiālos darījumos
22	— Valsts sektorā maksātās cenas par precēm un pakalpojumiem ir salīdzināmas ar privātajā sektorā maksātām cenām par līdzīgām precēm un pakalpojumiem
24	— Dienu skaits no ceturkšņa beigām līdz budžeta ceturkšņa pārskata izplatīšanas valsts pārvaldē
25	— Mēnešu skaits no finanšu gada beigām līdz finanšu pārskatu iesniegšanas likumdevējiem
26	— Mēnešu skaits no ārējās revīzijas ziņojuma publicēšanas līdz šā ziņojuma izskatīšanas pabeigšanai kompetentajā likumdevēja komitejā

Avots: PEFA. 2004. gada 12. februārī pārskatītais valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas sistēmas projekts.

3. PIELIKUMS

REZULTATĪVIE RĀDĪTĀJI, KO IZMANTO KOMISIJA

1. Vadlīniju 3.7. iedaļā ir sīki aprakstīts, kā tiek izvēlēti un izmantoti rezultatīvie rādītāji. Cita starpā ir paredzēts, ka “rādītāji pēc iespējas jādefinē Nabadzības samazināšanas stratēģijā vai valdības koncepcijās, un tiem jābūt pieņemamiem arī citiem donoriem”. Minētajā iedaļā arī teikts, ka rādītājiem jābūt konkrētiem, izmēramiem, visām iesaistītām pusēm pieņemamiem, reāliem un laikā ierobežotiem (angļu val.: *SMART: Specific – Measurable – Accepted by all involved – Realistic – Timed*).

2. Komisijas programmās iekļautie rezultatīvie rādītāji attiecas uz dažādām jomām, galvenās no kurām ir sociālā joma – jo īpaši, veselība un izglītība – un valsts finanšu pārvaldība (valsts finanšu rādītāji). Šajā revīzijā tika skatīta tikai pēdējā minētā joma. Vadlīniju 13.a pielikumā piemēram minēti aptuveni 40 rezultatīvie rādītāji, septiņi no kuriem ir saistīti tieši ar valsts finansēm (sk. *I tabulu*).

I tabula:

Septiņi valsts finanšu rezultatīvie rādītāji, kas piemēram minēti Komisijas Vadlīniju 13.a pielikumā

Atšķirība starp budžetā plānotajiem līdzekļiem un deklarētajiem nozares mērķiem
Budžeta izpildes apmērs (kopumā un prioritārajās nozarēs)
Budžeta daļa, kas piešķirta pašām perifēriskākajām struktūrām (saskaņā ar apsekošanas rezultātiem)
Patēriņa preču vienības izmaksas, kas figurē atklātos konkursos valsts sektorā/vienības izmaksas, ko vietējā līmenī maksā privātajā sektorā (vai ko maksā donori) (saskaņā ar apsekošanas rezultātiem)
Laiks, kādā tiek samaksāts piegādātājiem
Procedūru neievērošanas gadījumi, procentos
Laiks, kādā tiek sagatavoti finanšu pārskati un kādā tiek pieņemti tiesību akti budžeta izpildes apstiprināšanas jomā

3. Tendence ir kopīgi ar valdību un donoriem izstrādāt tādu rādītāju sarakstu, no kura katrs varētu izvēlēties sev pieņemamākos. Šā pasākuma mērķi ir, pirmkārt, ieviest rādītājus, ko attiecīgās valstis izmantotu labprāt, un, otrkārt, izvairīties no pārāk liela skaita dažādu rādītāju, ko izmanto tikai atsevišķi donori.

4. Par atlasītajiem rādītājiem (to veidu un skaitu) lēma katrā gadījumā atsevišķi. Rādītāju skaits parasti atspoguļo apmēru mainīgas likmes izmaksām, kas saistītas ar valsts finansēm (sk. *J tabulu*).

J tabula

Rezultātu rādītāju īpatsvars mainīgas likmes izmaksās piecās pārbaudītajās programmās

(miljonos EUR)

	Mainīgas likmes izmaksas				Rezultatīvie rādītāji			
	Kopējā summa	Summa, kas saistīta ar valsts finansēm	Summa, kas saistīta ar nozaru rādītājiem	Valsts finanses, procentos no kopējās summas	Kopējais skaits	Valsts finanšu rādītāju skaits	Nozaru rādītāju skaits	Valsts finanšu rādītāji, procentos no kopējā skaita
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopija	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambika	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Nigēra	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Čada	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambija	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Avots: Finansēšanas līgumi.

5. Komisija apgalvo, ka mainīgas likmes izmaksu īpatsvars (sk. *K tabulu*) palielinās, ja valsts iestāžu vēlēšanās uzlabot finanšu pārvaldību pelna "uzmundrinājumu".

*K tabula***Mainīgas likmes izmaksu īpatsvars piecās pārbaudītajās programmās***(miljonos EUR)*

	Programmas kopējā summa	Budžeta atbalsts				Saistītie izdevumi	
		Izmaksas kopā	Fiksētas likmes izmaksas	Mainīgas likmes izmaksas		Atbalsts iestādēm	Revīzijas
		A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F
Etiopija	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambika	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Nigēra	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Čada	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambija	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Avots: Finansēšanas līgumi.

6. No piecām apmeklētajām valstīm trīs jau ir saņēmušas mainīgas likmes izmaksas. Visos gadījumos izmaksātā summa bija mazāka nekā prognozētā maksimālā summa, pamatojoties uz valsts finanšu pārvaldības rezultatīvajiem rādītājiem (sk. *L tabulu*).

*L tabula***Rezultatīvo rādītāju ietekme uz mainīgas likmes izmaksām apmeklētajās valstīs***(miljonos EUR)*

Rezultātu rādītāju kategorija	Saskaņā ar finansēšanas līgumu		Saskaņā ar novērtējumu		
	Izmantoto rādītāju skaits	Prognozētā maksimālā summa	Izpildīto rādītāju skaits	Izmaksātā summa	Neizmaksātā summa
2003. gada mainīgas likmes izmaksa Mozambikas programmai					
Valsts finanses	8	5	5	3,50	1,50
Sociālās jomas	14	5	9	3,20	1,80
KOPĀ	22	10	14	6,70	3,30
2004. gada mainīgas likmes izmaksa Mozambikas programmai					
Valsts finanses	8	7	4	4,20	2,80
Sociālās jomas	14	7	10	4,90	2,10
KOPĀ	22	14	14	9,10	4,90
2004. gada mainīgas likmes izmaksa Nigēras programmai					
Valsts finanses	5	8	3	4,50	3,50
Sociālās jomas	7	8	4	3,75	4,25
KOPĀ	12	16	7	8,25	7,75
2004. gada (otrā) mainīgas likmes izmaksa Zambijas programmai					
Valsts finanses	11	30	5 (*)	8,25	21,75
2004. gada (trešā) mainīgas likmes izmaksa Zambijas programmai					
Valsts finanses	8	10	5	5,00	5,00
Sociālās jomas	8	20	7	16,25	3,75
KOPĀ	16	30	12	21,25	8,75
VISS KOPĀ	83	100	52	53,55	46,45

(*) No šiem pieciem rādītājiem četri tika izpildīti tikai daļēji.

Avots: Novērtējuma dokumenti saistībā ar veiktajām izmaksām.

4. PIELIKUMS

MOZAMBIKA: PIEMĒRS LABAI KOORDINĀCIJAI DONORU STARPĀ

1. Koordinācija donoru starpā, kā arī koordinācija ar valdību notiek saskaņā ar Saprašanās memorandu, kas tika parakstīts 2004. gada aprīlī un kam 2004. gada beigās bija pievienojušies jau 16 dalībnieki. Memorandā ir iekļauta matrice (*PAF – Performance Assessment Framework*) reformu gaitas uzraudzīšanai, kā arī norādītas darbības/rādītāji trīs gadu posmam (no 2004. līdz 2006. gadam). Matrice katru gadu tiek pārskatīta.
2. Principā donori ir vienojušies izmantot tikai tos rezultatīvos rādītājus, kas ir iekļauti matricē. Bet ir izņēmumi, cita starpā – Komisija, kas savā programmā bija paredzējusi pati savus rādītājus jau pirms Saprašanās memoranda parakstīšanas.
3. Pastāv arī vēl viena cita matrice, ko piemēro donoru attiecībām ar valdību. Šī matrice aptver kādas divdesmit darbības, kas grupētas sešās jomās: budžeta atbalsta prognozējamība; rādītāju saskaņošana; komandējumu radītā administratīvā sloga mazināšana; caurredzamība; iestāžu darbības uzlabošanas koordinēšana; budžeta atbalsta veidā maksāto summu koriģēšana.
4. Donoru grupu pārmaiņus vada dažādi donori (apmeklējuma laikā grupu vadīja Šveice) sadarbībā ar grupas iepriekšējo un nākamo vadītāju.
5. Dialogs ar valdību notiek rīcības komitejā, kurā piedalās valdības pārstāvji, donoru grupas trīs kārtējie vadītāji un – kā pastāvīgās locekles – arī Pasaules Banka un Komisija. Rīcības komiteja parasti sanāk reizi divos mēnešos, bet kopīgo pārskatu sagatavošanas laikā aprīlī un septembrī – biežāk.
6. Lai mazinātu administratīvo slogu, donori neveic atsevišķas revīzijas un nesagatavo atsevišķus vērtējumus, tā vietā koncentrējot uzmanību uz diviem kopīgajiem pārskatiem.
7. Donoru savstarpējās tikšanās notiek trīs līmeņos: misiju vadītāju līmenī (politikas jautājumi), sadarbības vadītāju līmenī (prioritāšu noteikšana) un ekonomistu starpā (tehniskā uzraudzība).
8. Ekonomisti strādā tematiskās grupās. Tādējādi noteikti donori atbild par noteiktām tēmām. “Valsts finanšu” tēma sīkāk iedalīta šādās jomās: valsts finanšu pārvaldības integrētā sistēma (*SISTAFE*), ieņēmumi (muitas u. c. nodokļi), iepirkumi un revīzija. EK Delegācija atbild par revīzijas grupu un aktīvi piedalās pārējo grupu darbā, izņemot ieņēmumu grupu, par kuras darbu tā regulāri saņem informāciju.
9. Papildus valsts finanšu grupai citas grupas nodarbojas ar šādām tēmām: budžeta analīze (šajā grupā piedalās arī Delegācija), nabadzības samazināšanas programmas uzraudzība, valsts sektora reforma (tostarp korupcijas aspekts) u. c. Delegācija apsver iespēju pievienoties valsts sektora reformas grupai novērotājas statusā (jo tā nepiedalās darbību finansēšanā).
10. Valsts finanšu pārvaldības novērtējums (*PFMA*), ko ieviesa 2004. gada septembrī, tika veikts, izmantojot *PEFA* vērtēšanas sistēmu (sk. 2. pielikumu), turklāt kopīgi ar valdību.

KOMISIJAS ATBILDES**KOPSAVILKUMS**

- I. Budžeta atbalsta mērķis ir veicināt izaugsmi un mazināt iedzīvotāju grupu nabadzību. Donori, kas to izmanto, uzskata, ka pie noteiktiem nosacījumiem tiesībām pretendēt uz atbalstu, šāds atbalsts efektīvāk nekā citi atbalsta veidi veicina valstu valdību spēju izstrādāt un īstenot makroekonomikas, nozaru un valsts finanšu reformas. No šāda viedokļa, budžeta atbalsts arī novērš riskus, kas var ietekmēt ārējo finansējumu, kas balstīts uz projektu atbalstu. Tādējādi budžeta atbalsts ir daudzdimensionāls. Budžeta atbalsts, ko Komisija sniedz ĀKK valstīm ir vienlīdz lielā mērā vērsts gan uz veselības aizsardzības un izglītības jautājumiem, gan arī uz tikpat būtisko valsts finanšu jautājumu. Palātas ziņojumā aplūkots šis pēdējais aspekts, un tas jāskata plašākā kontekstā.
- II. Vispārīgi runājot, Komisija piekrīt sniegt atbalstu valstīm ar vāju administratīvo struktūru – gan valsts finanšu, gan daudzās citās jomās – ar noteikumu, ka attīstības mērķis tieši ir mazināt šos trūkumus. Kā atzīst Palāta, Komisija gadu gaitā ir ievērojami uzlabojusi savas spējas uzraudzīt stāvokli valsts finanšu jomā, bieži uzņemoties iniciatīvu attiecībā uz citiem donoriem.
- III. Komisijas izpratnē risks ir “viss, kas var traucēt īstenot mērķus” (SEK (2004) 318, 2004. gada 12. marts) No tā izriet, ka risks jāvērtē, ņemot vērā noteiktos centienus un mērķus. Tādējādi risku ir grūti noteikt, ņemot vērā galīgos mērķus (cīņu pret nabadzību) un šāda atbalsta daudzās dimensijas.
- IV. Komisija piekrīt Palātas atsauksmēm par Komisijas sasniegumiem analīžu un pēcpārbažu instrumentu attīstībā, kuri tai ļāvuši sniegt reālajam stāvoklim atbilstošu informāciju un veikt atbilstīgus pasākumus. Protams, joprojām iespējams veikt uzlabojumus, ņemot vērā šādu uzlabojumu izmaksu un ieguvumu attiecību, līdzsvaru starp Komisijas kontroles pasākumiem un darbību un nozīmi, kāda jāpiešķir citām programmas dimensijām (sniedzot budžeta atbalstu, Komisija piešķir ļoti lielu nozīmi sociālajai jomai).
- V. Vispārīgos vilcienos Palātas ieteikumi tiek pieņemti un atbilst darbībām, kas jau norisinās.
- a) Metodoloģiskās vadlīnijas pašlaik tiek atjauninātas un šo atjaunināšanu vajadzētu pabeigt 2005. gadā.
- b) Tas viesīs lielāku skaidrību jautājumā par valstu tiesībām pretendēt uz atbalstu.
- c) Pastāvīga iezīme ir cenšanās rast stimulējošus rezultatīvos rādītājus.
- d) un e) Pašreiz noslēdzas darbs pie PEFA, un Komisijai ir bijusi un arī turpmāk būs nozīmīga loma dažādu donoru koordinēšanā, tai skaitā vietējā līmenī, valsts finanšu pārvaldības jautājumos.
- f) Komisija plāno palielināt parlamentu un augstāko revīzijas iestāžu (ARI) lomu, pienācīgi ņemot vērā dažādu iestāžu pilnvaru neatkarību un saskaņā ar Kotonu nolīgumu.

IEVADS

1. Saistībā ar īpašo ziņojumu 5/2001 un saskaņā ar tajā ietvertajiem ieteikumiem Komisija *inter alia* ir lielākā mērā pievērsusies budžeta atbalstam bez noteikta mērķa.

2. Kā Palāta norādījusi savā īpašajā ziņojumā RS 5/2001 (62. punkta 1.e ieteikumā), Komisija neatbild par pārvaldības kļūdām, ko pieļāvušas valstu pārvaldes, kas īsteno valsts budžetu. Gluži otrādi, Komisijas uzdevums ir nodrošināt stingru valsts finanšu pārvaldības uzraudzību, un tieši to tā arī dara.

REVĪZIJAS JOMA: TIEŠAIS BUDŽETA ATBALSTS BEZ KONKRĒTA MĒRĶA

3.-6. Budžeta atbalsts ir paredzēts, lai piešķirtu valstīm līdzekļus, kas tām nepieciešami, lai mazinātu iedzīvotāju nabadzību. No šāda viedokļa, ar to atbalsta būtisku reformu īstenošanu. Šā atbalsta sakarā Komisijai pirms līdzekļu pārskaitīšanas saņēmējvalstij jāpārbauda, vai ir panākta atbilstība visiem saņēmējam izvirzītajiem nosacījumiem. Saskaņā ar citu donoru (jo īpaši Bretonvudsas iestāžu) praksi, šāds atbalsts pārsvarā patiešām vairs nav ar konkrētu mērķi.

7. Kopienas atbalstu parasti piešķir Nabadzības mazināšanas stratēģijas atbalstam. Kopš 2000. gada tas notiek jaunā veidā un ir orientēts uz rezultātiem. Atbalsta summa ir atšķirīga (mainīgā daļa) atkarībā no tā, kādā apjomā jāsasniedz mērķi pakalpojumu uzlabošanas (piemēram, saistībā ar vakcināciju, dzemdībām speciālistu klātbūtnē, skolu apmeklēšanu) vai valsts finanšu jomā. Šajā ziņojumā aplūkots pēdējais minētais aspekts.

9. Budžeta atbalsts rada donoriem, kas to izmanto, nepieciešamo leģitimitāti, lai risinātu nopietnu dialoģu ar valstīm par to, kā tiek pārvaldīti valsts resursi kopumā. Šāda pieeja ir tālredzīgāka nekā projektu veida atbalsts, kura ietekme, kopumā ņemot, nepārsniedz ieguldījumu projekta pienācīgu īstenošanu.

10. Projektu ietvaros tiek īstenotas paralēlas procedūras, ko saņēmējvalstīm grūti pārvaldīt, toties budžeta atbalsts ļauj nostiprināt valstu procedūras.

11. Šī atbalsta veida īstenošana donoriem ir sarežģīta, toties pieeja, neapšaubāmi, ir daudz vienkāršāka saņēmējvalstīm. Turklāt šādi tiek mazināts saimnieciskās efektivitātes trūkums, kas saistīts ar daudzām procedūrām vai darbības izkliešanās.

12. Komisija uzskata, ka tad, ja tiek izpildīti nosacījumi, budžeta atbalsta veidā tiek gūta lielāka atdeve Eiropas nodokļu maksātāju naudai, tādējādi attaisnojot risku, kas saistīts ar vājām valstu publisko finanšu sistēmām. Turklāt Komisija ļoti nopietni ņem vērā risku, ka budžeta atbalsts nespētu ietekmēt nabadzības mazināšanu. Komisija pārvalda šo risku, izmantojot iepriekšējus nosacījumus, kādus tā izvirza šādam atbalstam. Tā var arī pārtraukt vai samazināt atbalstu, ņemot vērā valsts darbības rezultātus. Īsi sakot, no programmas pieņemšanas līdz tās īstenošanai Komisija pastāvīgi cenšas īstenot atbilstošus kontroles instrumentus un nodrošināt riskam atbilstošu un tās rīcībā esošiem cilvēkresursiem samērīgu izmaksu līmeni (sk. tālāk atbildes 63. un 65. punktā).

13. Valsts finanšu pārvaldības uzlabošana ir būtisks attīstības elements, tā ieņem centrālo vietu budžeta atbalstā un ir īpaši vērsta uz to, lai uzlabotu šīs pārvaldības pārskatāmību, uzticamību un efektivitāti. Valsts finanšu pārvaldības uzlabošana veicina mērķa mazināt nabadzību sasniegšanu.

14. Kā vispārīga problēma minama atkarība no atbalsta, un šī problēma pārsniedz budžeta atbalsta robežas. Jāpiebilst, ka ESAO uzskata mainīgo atbalsta daļu sistēmu par paraugpraksi, kā stabilizēt šo atbalstu.

15. Ar budžeta atbalstu saistītais risks tiek pārvaldīts, nosakot šā atbalsta plānošanas un īstenošanas nosacījumus – nosacījumu tiesībām pretendēt uz atbalstu, kas tiek paredzēti finansēšanas priekšlikumā, nosacījumus atbalsta uzsākšanai un īstenošanai, kā noteikts finansēšanas līgumā, kas ļauj Komisijai lemt par šāda veida atbalsta piešķiršanu vai nepiešķiršanu, tā īstenošanas pārtraukšanu, atbalsta summas palielināšanu vai samazināšanu.

PALĀTAS VEIKTĀ REVĪZIJA

19. (a), b), c), d)) Palātas veiktajā pārbaudē galvenā uzmanība pievērsta valsts finansēm. Šī dimensija Komisijai ir ļoti svarīga, tomēr tā nav vienīgā. Plānojot un īstenojot atbalstu, uzmanība tiek pievērsta arī citiem ļoti svarīgiem elementiem – makroekonomiskajai situācijai, veselības aizsardzības un izglītības politikai, valstu spējām uzraudzīt darbības rādītājus, Nabadzības mazināšanas stratēģijas kvalitātei. Ar ārējo atbalstu saistītais risks Komisijas dokumentā SEK(2004) 318 definēts kā "jebkas, kas var traucēt īstenot mērķus". Tādēļ šis risks "vienmēr jāvērtē, ņemot vērā galīgos mērķus, kas jāsasniedz".

20. Kaut arī Palātas pārbaudes mērķis nav vērtēt ietekmi uz nabadzības samazināšanu, Komisija uzsver, ka Palātas ieteikumi un analīzes jāizskata arī attiecībā uz nepieciešamo līdzsvaru, kas jāsauglabā starp dažādām jomām, ko aptver budžeta atbalsts, ieskaitot galīgo mērķi. Atsevišķās valstīs varētu būt nepieciešamais pamats pievērst bērnu vakcinācijai un veselības centru apmeklētībai tikpat lielu uzmanību kā valsts finansēm. Ar to izskaidrojams tas, kādēļ dažādās valstīs veselības, izglītības un valsts finanšu rādītājiem tiek piešķirta atšķirīga svarīguma pakāpe.

REVĪZIJAS KONSTATĒJUMI

23. Vadlīnijas, kuras, kā uzsver Palāta, ir ievērojams solis uz priekšu salīdzinājumā ar iepriekšējo stāvokli, ir paredzētas kā dokuments, ko pastāvīgi pilnveido. Šobrīd tās tiek pārskatītas. Paredzēts valsts finanšu pārvaldības jautājuma pārskatīšanā ņemt vērā Palātas pārbaudes rezultātā izdarītos secinājumus.

24. Jautājums par ieņēmumiem ir svarīgs. Tas ietilpst visās Komisijas atbalstītajās programmās un tiks iekļauts PEFA rādītājos. Saskaņā ar lomu sadalījumu starp donoriem šo jautājumu pārbauda SVF. Komisija cenšas izvairīties no darbības pārklāšanās ar šo iestādi un galveno uzmanību velta jomām, kurās tai ir reāla pievienotā vērtība.

25. Var uzlabot tās Finansēšanas pamatpriekšlikuma daļas struktūru, kas attiecas uz valsts finansēm, tomēr tajā jāsauglabā optimālais līdzsvars starp dažādām programmas daļām, turklāt tā, lai tas nenotiktu uz informācijas par sociālo jomu rēķina.

26. Nepieciešamību ievērot kritērijus tiesībām pretendēt uz atbalstu var noteikt skaidrāk nekā tas ir šobrīd.

27. Vadlīniju saturs tiek regulāri atjaunināts delegācijām adresētu norādījumu veidā. Svarīgākie norādījumi atrodami arī Komisijas iekštīkla vietnē. Nākamajā vadlīniju redakcijā tos paredzēts konsolidēt un izveidot vietni.

28. Tāpat kā citi donori, kas sniedz budžeta atbalstu, Komisija savus priekšlikumus un lēmumus par tiesībām pretendēt uz budžeta atbalstu rada uz sākotnējās situācijas analīzi un ticamām situācijas uzlabošanas perspektīvām. Šī analīze rada Komisijai nepieciešamību piemērot selektīvu pieeju savam ieguldījumam.

29. Šāda dinamiska 61. panta 2. punkta interpretēšana varētu palielināt risku īstermiņā. Tomēr tās rosinātā selektīvā pieeja, kas pamatojas uz stingru diagnostisku vērtējumu (ko atzinusi Palāta) un saņēmējvalstu vēlēšanos veikt reformas, kā arī uz to finansālā stāvokļa uzlabošanu, ļauj ierobežot un pārvaldīt šo risku. Turklāt Komisija uzskata, ka, iegūstot pilnīgas zināšanas par sākotnējo stāvokli un ticamām uzlabojuma perspektīvām, budžeta atbalstam rodas lielākas iespējas ietekmēt gan valsts finansālā stāvokļa uzlabošanu, gan nabadzības mazināšanu.

30. Saskaņība, kuras nepieciešamību uzsver Palāta, izpaudīsies labāk, saglabājot saprātīgu līdzsvaru starp Komisijas uzdevumiem veikt stāvokļa kontroli, to apraksīt un attiecīgi rīkoties, kā arī līdzsvaru starp dažādām finansēšanas priekšlikuma daļām (jo īpaši tām, kas attiecas uz sociālo jomu). Visbeidzot, Komisija arī turpmāk dos priekšroku pieejai, kas mērķēta uz tiem reformu programmas aspektiem, kurus tā atzīst par prioritāriem īstermiņā un vidējā termiņā, pamatojot šo prioritāšu noteikšanu.

32. Palāta atzīst, ka kopumā galvenā informācija finansēšanas priekšlikumos parādās. Tiks īstenoti centieni nodrošināt, lai šī informācija būtu mazāk izklaidēta, vairāk standartizēta un strukturēta un lai saiknes būtu skaidrākas, tomēr saglabājot saprātīguma robežas.

33. Kā norāda Palāta, finansēšanas priekšlikumi ietver galvenās reformas. Ir grūti sniegt pilnīgi izsmēlošu šo reformu aprakstu, jo īpaši tādēļ, ka tas pats jā dara attiecībā uz citām jomām, ko aptver finansējuma priekšlikums – makroekonomisko situāciju, veselības aizsardzību, izglītību, statistiku, nabadzības mazināšanas stratēģijas pārskatīšanu un izvērtēšanu, minot vien tās jomas, kas sistemātiski atkārtojas. Turklāt nav pārlicības, ka izsmēlošiem sistemātiskiem aprakstiem būtu reāla pievienotā vērtība.

34. Korupcija ir posts, kam Komisija velta nedalītu uzmanību. Cīņa pret korupciju iekļauta arī Kotonu Partnerības nolīguma 9. pantā. Tādējādi korupcijas jautājums drīzāk atrodas pašā sadarbības centrā nekā ietilpst kādā noteiktā instrumentā. Turklāt standartatruna par cīņu pret krāpšanu/korupciju ir iekļauta visos tipveida finansēšanas līgumos, tai skaitā līgumā, ko izmanto budžeta atbalstam. Kā uzsver Palāta, milzīga budžeta atbalsta priekšrocība ir tā, ka tas pievēršas vienam no galvenajiem korupcijas avotiem daudzās ĀKK valstīs – valsts finanšu pārvaldībai. Finansēšanas priekšlikumos Komisija sniegs tās rīcībā esošo informāciju par citām korupcijas skartajām jomām (tieslietām, policiju, Augstāko revīzijas iestādi (ARI), u.c.), ja šāda informācija būs uzskatāma par nozīmīgu un ticamu.

35.-36. Vēlams, lai visās jomās būtu standartizēti plāni, kuros aprakstītas vajadzības un institucionālais atbalsts. Par šiem plāniem atbildīgas ir valstis. Komisija sniedz un arī turpmāk sniegs atbalstu to izstrādē. Tomēr ne vienmēr šādi plāni pastāv, tie ne vienmēr ir visaptveroši un tos ir grūti regulāri atjaunināt. Sniedzot atbalstu šādu plānu izstrādē, Komisija cenšas nodrošināt, lai tajos tiktu skaidri noteiktas prioritātes, ieskaitot tās, kurām tiek piešķirts EAF finansējums.

37. Vadlīnijās paredzētais delegāciju vadītāju labvēlīgais atzinums tiek sniegts netieši, kad tiek iesniegti finansēšanas priekšlikumi, kas ietver visu rādītāju un nosacījumu kopumu, kas detalizēti izklāstīts finansēšanas līgumos. Komisija paredz, ka pusgada ziņojumos noslēgumā jāiekļauj visaptverošs atzinums par valsts finanšu stāvokli un tā uzlabošanas perspektīvām.

38. Palāta atzīst, ka, izņemot vienu gadījumu, Komisija bija identificējusi visus trūkumus, kurus revīzijas gaitā konstatēja Palāta. Izņēmums attiecās uz "nokavētiem maksājumiem" Čadā attiecībā uz programmu, kuru Komisija bija pārtraukusi un kura tādēļ vairs netika uzraudzīta tādā pašā veidā.

Valdība ir apņēmusies veikt virkni korigējošu pasākumu. Komisija uzraudzīs šo reformu rezultātus.

39. Palāta norāda, ka Komisijas lēmumi ir pieņemti, pamatojoties uz precīzām zināšanām par stāvokli (31. punkts) un paredzētajām būtiskajām attīstības tendencēm (38. punkts). Komisija saviem lēmumiem pievienos izvērtējamus argumentus.

40. Visās apmeklētajās valstīs Komisija veica pasākumus pēc SVF un darbojas kopīgi ar Pasaules Banku un, lielākajā daļā gadījumu, ar citiem donoriem. Kopumā donoru vidū (izņemot ASV) vērojama tendence nosliekties par labu budžeta atbalstam. Vērā tiek ņemti tādi elementi kā pārskatāmības un atbalsta radītās atdeves jautājumi.

42. Komisija ir iedibinājusi valsts finanšu pārvaldības sistematiskas uzraudzības instrumentu, un, ņemot vērā atziņas, kas gūtas šo ziņojumu pirmajā kārtā, Komisija ir ierosinājusi, kā tās uzlabot. Šajos uzlabojumos:

- a) tiks ņemts vērā PEFA rādītāju raksturotais stāvoklis;
- b) tiks ietverta sistemātiska institucionālā atbalsta programmu īstenošanas uzraudzība;
- c) tiks iekļauta analīze par saikni starp nepilnībām un paredzētajām reformām un atbalstu;
- d) tiks iekļauts delegācijas vispārējs atzinums;

e) tiks prasīts, lai notiktu informācijas apmaiņa ar citiem donoriem par šajos ziņojumos ietvertajiem uz faktiem balstītiem elementiem;

f) tiks paredzēts, ka novērtēšanas darbā pēc iespējas aktīvi iesaistīsies valsts iestādes;

g) ziņojumu biežums tiks samazināts līdz vienam ziņojumam gadā, kā ieteikusi Palāta, izņemot īpašus gadījumus, kad nepieciešama stingrāka uzraudzība.

43. Šie ziņojumi jau pamatojas uz jaunākajiem novērtējumiem.

44. Vērtēšanas sistēma ir izmēģināta, galvenokārt Komisijā, un tās izstrāde tuvojas nobeigumam. Gadu ilgā pārbaudes perioda beigās ir plānota pielāgošana. Atsevišķi Palātas priekšlikumi ir jau apspriesti ar citiem donoriem.

45. Komisijas uzmanības lokā nepārtraukti ir atbilstīgu rezultātīvo rādītāju noteikšana. Tas ir viens no iemesliem, kādēļ tā veica pieredzes retrospektīvo novērtējumu attiecībā uz mainīgajām atbalsta daļām.

46. Viena no šajā pārbaudē gūtajām atziņām ir tā, ka, lai nodrošinātu efektivitāti, rādītājiem jābūt ierobežotā skaitā un tie nevar aptvert visas jomas. Tiem jākoncentrējas uz elementiem, kas tiek atzīti par būtiskiem. Tomēr, kā liecina delegācijām pieprasīto uzraudzības ziņojumu struktūra, Komisijas uzraudzība netiek attiecināta tikai ar šiem rādītājiem.

47. Uzraudzības ziņojumi joprojām tiek izstrādāti. Pirmajos ziņojumos delegācijas raksturoja esošo stāvokli, kas, iespējams, radīja pārāk "statisku" iespaidu. Turpmākajos ziņojumos vairāk uzmanības jāvelti dinamikai. Tos izmantoja centrālie dienesti, kas gatavoja uzlabot oficiālo atgriezenisko saikni ar delegācijām.

48. Valsts pārvaldes stimulēšana veikt reformas nav atkarīga tikai no rezultātīvo rādītāju atbilstības. Tā ir saistīta arī ar citiem faktoriem, piemēram, atbalsta summu, donoru nosacījumu kopumu, donoru savstarpējās koordinācijas efektivitāti utt. Komisija apspriež rādītājus ar valstu valdībām un cenšas īstenot regulāru koordināciju ar citiem donoriem. Komisija uzskata par normālu to, ka uz valsts finansēm attiecīgo rādītāju veids un skaits atšķiras atkarībā no stāvokļa katrā valstī.

49. Pēc Komisijas viedokļa budžeta asignējumu un budžeta izpildes līmeņi, jo īpaši veselības aizsardzības un izglītības nozarēs, ir galvenās uzraugamās jomas, piešķirot budžeta atbalstu. Tas, ka tās ir viegli izmērojamas, drīzāk ir priekšrocība nevis trūkums. Tās, protams, jāpapildina ar ierobežotu skaitu rādītāju, kas izvēlēti, lai atspoguļotu stāvokli konkrētā valstī.

50. Ja vajadzīgs, jāprecizē katra rādītāja definīcija, aprēķināšanas veids un informācijas avots.

51. Tas, kāda nozīme piešķirama mainīgajām atbalsta daļām un rezultativajiem rādītājiem attiecībā uz valsts finansēm, ir atkarīgs no vairākiem faktoriem: atkarības un īpaša atbalsta, tā, vai stāvoklis ekonomikā, veselības aizsardzības un izglītības jomā ir nestabils, no iepriekšējām programmām gūtajām atziņām, u.c. Attiecībā uz 5 valstīm, kuras Palāta apmeklēja, ir skaidrs, ka valsts finanšu rādītāju svarīgums atšķiras proporcionāli sistēmu nepilnībām (no 59 % programmā Zambijā līdz 7 % Etiopijā).

52. Komisija vienmēr ir piešķirusi būtisku lomu koordinācijai ar citiem donoriem gan galveno biroju, gan vietējā līmenī.

53. Šī koordinācija tika attīstīta PEFA programmas ietvaros, kas tiek īstenota pēc Komisijas un Pasaules bankas, kā arī Stratēģiskās partnerības ar Āfriku un ESAO Attīstības veicināšanas komitejas iniciatīvas.

54. Kā atzīst Palāta, vietējā līmenī koordinācija notiek samērā labi. Standartizētas struktūras, neapšaubāmi, ir nepieciešamas, ja atbalstu sniedz daudz partneru (Mozambikā), taču tās nav obligāti nepieciešamas, kad iesaistīts mazāks skaits partneru. Komisija ir uzņēmusies vadību vairākās jomās (piemēram, pieprasot rezultatīvo rādītāju uzraudzību) un bieži bijusi darbības iniciatore donoru grupās. Citās jomās tā respektē lomu sadalījumu starp dažādiem donoriem (piemēram, SVF veikto makroekonomiskās situācijas un ieņēmumu uzraudzību).

55. Tik tiešām pat saņēmējvalstīm un SVF reizēm ir grūti gūt skaidru priekšstatu par citu donoru finansēto atbalstu.

56. Lai reformas izdotos, nepieciešams, lai visas tajās iesaistītās puses uzņemtos atbildību par tām.

58. Komisija apzinās valstu parlamentu svarīgo lomu un nepieciešamību to veicināt un stiprināt. Tomēr nedrīkst pārvērtēt tās spējas iejaukties šajā jomā, jo varas sadale un līdzsvars starp parlamentu un valdību ir jautājums, kas ir tieši saistīts ar saņēmējvalsts suverenitāti. Tādēļ tam nepieciešama augstākā mērā piesardzīga pieeja, pienācīgi respektējot dažādu saņēmējvalsts institūciju neatkarību, un ievērojot Kotonu nolīgumu.

59. Arī ARI situācija dažādās valstīs ļoti atšķiras. Tomēr, kad vien iespējams, Komisija visumā cenšas ņemt vērā noderīgo informāciju, ko sniedz to darbība.

60. 7. izcēlumā par piemēru minēts ne vienmēr vieglais dialogs, ko Komisija izveidojusi ar ARI Mozambikā. Šajā gadījumā Administratīvā tiesa uzsvērusi donoriem, ka šī ir autonoma iestāde.

61. Komisija vairākkārt ir sniegusi atbalstu ARI, *inter alia* arī institucionālo atbalstu. Delegācijām tika nosūtīts stratēģijas dokumenta projekts.

62. Komisijas iespējas vērsties pie parlamentiem un ARI jāvērtē katrā gadījumā atsevišķi, ievērojot piesardzību un Kotonu nolīgumu. Tas skar ļoti jutīgu jomu, kas saistīta ar valsts suverenitāti un kurā jāievēro valstu noteikumi, kas nosaka varas sadali un līdzsvaru starp institūcijām.

63. Jārod līdzsvars starp cilvēkresursiem, kas nodarbojas ar uzraudzību un kontroli, un tiem, kas aktīvi iesaistīti politiskajā dialogā, starp tiem, kas uzrauga valsts finanses un tiem, kas uzrauga sociālos rādītājus vai makroekonomisko situāciju.

65. Komisija apzinās, ka tā sev izvirzījusi augstus mērķus sadzīvinājumā ar tās rīcībā esošajiem cilvēkresursiem. Tā uzsver, ka darba uzdevumu apjoma pieaugums, kāds ieteikts ziņojumā, varētu šo neatbilstību vēl vairāk saasināt.

66. Komisija šobrīd izstrādā kontrolsarakstus, kā to ierosinājusi Palāta.

67. Komisija turpinās mācību darbu.

68. Pieredzes apmaiņa starp delegācijām tiks veicināta, balstoties uz paraugpraksi.

69. Sk. Komisijas atbildi 38. punktā.

70. Komisija piekrīt Palātas secinājumam, ka ir konstatēti ievērojami sasniegumi valsts finanšu pārvaldības jomā valstīs, kas saņēmušas budžeta atbalstu, kas atbilst noteiktajiem mērķiem. Tas atbalsta Komisijas izvēli. Budžeta pārvaldības uzlabošanās ietekmē visus valdības resursus, ne tikai ES finansējumu. Jāpiezīmē, ka šie uzlabojumi jākonsolidē un jāturpina, bet tas nozīmē, ka vajadzētu turpināt šos centienus.

71. Jāpiezīmē, ka valsts finanšu vispārējā reforma patiešām uzsāka tieši budžeta atbalsta programmu iespaidā. Šādā kontekstā tas, ka Palāta atzīst "samērā pozitīvus daļējus rezultātus vidēja termiņa perspektīvā" ir pozitīvs rādītājs, par ko daļēji jāpateicas budžeta atbalstam.

72. Katrā finansēšanas līgumā ir ietverti sīki izskaidroti vēra ņemamie nosacījumi un gaidītie rezultāti (ko nosaka ar rādītāju palīdzību) un noteiktas saņēmējvalsts un Komisijas līgumsaistības. Komisijas rīcība atbilst riska pārvaldībai, kādu tā uzskata par pieņācīgu. Tādējādi vienā no pieciem gadījumiem, kurus izskatījusi Palāta, Komisija ir apturējusi atbalstu. Pārējos gadījumos tā ir mainījusi atbalsta summu, ņemot vēra rezultatīvo rādītāju attīstību, kas, jāpiezīmē, neaptver vienīgi valsts finanses, bet arī sociālos pakalpojumus, kas sniegti visnabadzīgākajām iedzīvotāju grupām, sievietēm un bērniem.

73. Attiecīgi katras programmas noslēgumā vai tās īstenošanas gaitā līdzekļi, kas nav izmaksāti nosacījumu neievērošanas vai rezultātu nesasniegšanas dēļ, tiek atņemti un atmaksāti atpakaļ Valsts orientētajai programmai. Tomēr parasti sods par šādu līdzekļu neizmantošanu tiek piemērots termiņa vidusposma pārbaudes vai galīgās pārbaudes laikā, kas vajadzības gadījumā ļauj samazināt Valsts orientējošās programmas apjomu. Tādējādi mainīgo atbalsta daļu stimulējošā būtība tiek pilnībā saglabāta.

74. Kā tas bija redzams Komisijas nesen veiktajā atbalsta pārbaudē, nosacījumus, atbalsta daļu īpatsvaru un attiecīgos rādītājus pārskata attiecībā uz katru jauno programmu.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

76. Palāta norāda, ka Komisija ir definējusi *metodoloģisko bāzi*, kas nozīmē ļoti lielu soli uz priekšu salīdzinājumā ar iepriekšējo situāciju (23. punkts). Tā uzskata, ka šo bāzi atsevišķos punktos var papildināt un precizēt (25. un 26. punkts). Jo īpaši būs iespējams labāk atklāt programmu saskanību un to loģiku (30. punkts). Jau uzsāktā metodoloģiskās bāzes atjaunināšana tiks konsolidēta jaunajā vadlīniju versijā, pie kuras strādā attiecīgie dienesti un kas ietvers uzraudzības ziņojumu atjaunināšanu (42. punkts).

77. Palāta atzina, ka metodoloģiskā bāze ir *ieviesta* samērā veiksmīgi un rezultatīvie rādītāji pastāvīgi uzlabojas. Atsevišķās jomās vēl ir iespējami papildinājumi vai precizējumi. Komisija uzsver, ka jātiecas panākt līdzsvaru starp dažādām budžeta atbalsta sastāvdaļām – par vienu no prioritātēm joprojām vajadzētu uzskatīt sociālās jomas jautājumus. Budžeta atbalsts arī turpmāk būs vērstas pret vienu no galvenajiem potenciālajiem korupcijas avotiem – nepilnībām valsts finanšu pārvaldībā.

Delegāciju ziņojumiem jāklūst satura ziņā dinamiskākiem.

79. Koordinācija starp galvenajiem birojiem un vietējā līmenī ir viena no Komisijas prioritātēm, jo īpaši attiecībā uz PEFA novērtēšanas sistēmas īstenošanu. Budžeta atbalsta jomā Komisija aktīvi darbojas visās koordinācijas jomās.

80. Palātas pārbaudē secināts, ka informācija, pamatojoties uz kuru tiek pieņemti lēmumi, un, tāpat, arī informācija pēcpārbaudes dokumentos, *atbilst reālajam stāvoklim*.

81. Komisija ievēro, ka Palāta neapšaubā tās Kotonu nolīguma 61. panta 2. punkta interpretāciju. Selektivitāte Komisijas atbalsta piešķiršanā, ko izraisa šāda interpretācija, kas balstās uz stingru diagnostisku novērtējumu un atbalsta saņēmējvalsts vēlmi veikt reformas, ļauj ierobežot un pārvaldīt Palātas minēto risku.

82. Komisija turpinās uzlabot programmu izklāstu, labāk atklājot iekšējās sakarības, bet vienlaikus saglabājot saprātīgu līdzsvaru starp dažādām programmas sastāvdaļām (kas neaprobežojas vienīgi ar valsts finanšu jautājumu), pievēršot uzmanību nepieciešamajam līdzsvaram starp pārraudzības un kontroles darbībām un aktīvāku rīcību attiecībā ar valdībām un citiem donoriem, kā arī ņemot vēra izmaksas un gaidāmos ieguvumus, kas saistīti ar plašāku informatīvo darbību.

83. Vairāki elementi liecina, ka lielā daļā valstu, kas saņem budžeta atbalstu, valsts finanšu pārvaldībā vērojama pozitīva attīstība. Attiecībā uz jautājumu par risku, kas darba dokumentā, kurā aprakstīti ar ārējo atbalstu saistītie riski, definēts kā "jebkas, kas var traucēt īstenot mērķus", tā uzskata, ka "risku vienmēr jāskata saistībā ar galīgajiem mērķiem, kas jāsasniedz".

84. Šobrīd notiek metodoloģisko vadlīniju atjaunināšana. Tika gaidīti Palātas ieteikumi, lai tos, kurus Komisija atzīst par atbilstīgiem, iekļautu vadlīnijās. Norādījumos galvenais uzsvars tiks likts uz nepieciešamību labāk atklāt saistību starp darbībām. Komisija norāda, ka Palāta savā pārbaudē nav apšaubījusi šo darbību izvēli un saistību starp tām. Programmās centrālo vietu ieņem un arī turpmāk ieņems cīņa pret korupciju, jo īpaši valsts līdzekļu izmantošanas jomā. Komisija ņems vēra atsevišķus priekšlikumus uzlabojumiem, kas iekļauti pēcpārbaudes ziņojumā. Attiecībā uz ieņēmumiem Komisija izsaka iebildes – nevis par šo problēmu patieso nozīmīgumu, bet gan par pievienoto vērtību, kāda būtu analīzei šajā jomā, jo tajā ļoti veiksmīgi darbojas SVF.

85. Paredzēts, ka topošās vadlīnijas katrā konkrētā gadījumā nodrošinās formālāku apliecinājumu tam, ka tiek ievērots Kotonu nolīguma 61. panta 2. punkts.

86. Komisija centīsies izmantot, cik iespējams, veicinošus rezultatīvos rādītājus, kaut arī ir grūti noteikt reālo veicināšanas efektu.

87. Komisija jau šobrīd dara visu iespējamo, lai pabeigtu valsts finanšu pārvaldības vērtēšanas sistēmas izstrādi, kas tiek veikta PEFA ietvaros pēc Komisijas iniciatīvas, un uzskata to par prioritāti. Tomēr tas atkarīgs arī no citu donoru nostājas. Sasniedzot noteiktu izstrādes posmu, kopīgu nostāju var panākt vienīgi tad, ja iesaistītās puses piekrīt kompromisiem.

88. Daudzu gadu gaitā Komisija centusies veicināt koordināciju vietējā līmenī, uzņemoties iniciatīvu daudziem kopīgiem

budžeta atbalsta donoru pasākumiem. Komisijas atbalstītajā modelī tiek paredzēts katram donoram saglabāt rīcības brīvību.

89. Parlamentiem un ARI ir būtiska loma. Tomēr Komisijas iespējas vērsties pie šīm iestādēm ir rūpīgi jāizvērtē, ievērojot valstu suverenitāti un valstu noteikumus par varas sadali un līdzsvaru iestāžu starpā. Turklāt to analizē jāņem vērā Kotonu nolīgums.