I

(Tagħrif)

IL-QORTI TA' L-AWDITURI

RAPPORT SPEĊJALI Nru 2/2005

rigward għajnuna mill-baġit ta' l-EDF lill-pajjiżi ACP: il-ġestjoni mill-Kummissjoni tal-qasam ta' riforma tal-finanzi pubbliċi flimkien mar-risposti tal-Kummissjoni

(preżentat skond l-Artikolu 248(4), it-tieni sottoparagrafu, tat-Trattat tal-KE)

(2005/C 249/01)

WERREJ

	Paragrafu	Paġna
ABBREVJAZZJONIJIET U TERMINOLOĠIJA		3
SOMMARJU	I-V	4
Deskrizzjoni tal-mekkaniżmu	I-II	4
Il-verifika tal-Qorti	III	4
Riżultati tal-verifika	IV-V	4
INTRODUZZJONI	1-2	5
QASAM TAL-VERIFIKA: GĦAJNUNA DIRETTA MILL-BAĠIT MHUX ALLOKATA	3-18	5
Definizzjoni	3-5	5
Titjib tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi: wieħed mill-miri ta' l-għajnuna mill-baġit	6-8	5
Vantaġġi: pussess u sempliċità akbar	9-11	5
Żvantaġġ: riskju marbut man-nuqqasijijiet tas-sistemi tal-finanzi pubbliċi nazzjonali	12-14	6
Implimentazzjoni: l-għajnuna hija kondizzjonali	15	6
Dispożizzjonijiet regolatorji	16-18	7
IL-VERIFIKA TAL-QORTI	19-22	7
Mira tal-verifika	19-20	7
Approċċ tal-verifika	21-22	7
SEJBIET TAL-VERIFIKA	23-74	8
Valutazzjoni tas-sitwazzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi inizjali	23-40	8
Definizzjoni tal-qafas metodoloġiku	23-30	8
Il-qafas metodoloġiku irid jiġi estiż	23-27	8
Interpretazzjoni dinamika tal-kundizzjonijiet ta' eliġibilità	28-29	9
Koerenza tal-programmi trid tkun spjegata aħjar	30	9

	Paragrafu	Paġna
Implimentazzjoni tal-qafas metodoloġiku	31-37	9
Valutazzjonijiet inizjali ġeneralment komprensivi u ffokati fuq il-programm ta' riforma nazzjonali	31-33	9
Il-ġlieda kontra l-korruzzjoni: qasam li jrid jiġi żviluppat	34	10
Sostenn istituzzjonali kordinat iżda mhux dejjem jieħdu sehem f'qafas globali	35-36	10
L-ebda rakkomandazzjoni mill-Kapijiet tad-Delegazzjoni	37	11
L-informazzjoni tirrifletti s-sitwazzjoni reali	38	11
Id-deċiżjonijiet tal-Kummissjoni mhux argumentati biżżejjed	39-40	11
Monitoraġġ tal-progress tar-riformi	41-74	12
Qafas metodoloġiku taħt żvilupp	41-46	12
Rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijet jistgħu jittejjbu	42-44	12
Markaturi ta' eżekuzzjoni qed jiġu mtejjba	45-46	13
Implimentazzjoni tal-qafas metodoloġiku	47-68	13
Rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijet mhux kompluti	47	13
Markaturi ta' eżekuzzjoni joffru inċentiv wisq żgħir	48-51	14
Progress mhux indaqs f'pajjiżi differenti rigward kordinazzjoni ma' kontribwenti oħra	52-55	14
Relazzjonijiet ma' parlamenti u Istituzzjonijiet Supremi ta' Verifika għandhom jiġu msaħħa	56-62	15
Nuqqas ta' riżorsi umani fil-Kummissjoni	63-68	16
Sitwazzjoni fuq il-post: progress fuq riformi iżda l-ġestjoni mill-pajjiżi benefiċjarji għadha bagħtuta	69-71	16
Ir-reazzjonijiet tal-Kummissjoni huma xierqa	72-74	17
KONKLUŻJONIJIET U RAKKOMANDAZZJONIJIET	75-89	18
Konklużjonijiet	75-83	18
Rakkomandazzjonijiet	84-89	18
ANNESS 1 — Sitt tabelli li juru l-importanza ta' l-għajnuna mill-baġit		20
ANNESS 2 — L-abbozz tal-Qafas ta' Tiqjis ta' Eżekuzzjoni ta' Ġestjoni ta' finanzi pubbliċi		24
ANNESS 3 — Il-markaturi ta' eżekuzzjoni użati mill-Kummissjoni		28
ANNESS 4 — Mozambijk: eżempju ta' prattika tajba fil-kordinazzjoni bejn il-kontribwenti		30
Ir-riposti tal-Kummissjoni		31

ABBREVJAZZJONIJIET U TERMINOLOĠIJA

ACP	—	Pajjiżi Afrikani, tal-Karibew u tal-Paċifiku firmatarji tal-Ftehim ta' Cotonou
ADB	—	Bank ta' l-Iżvilupp Afrikan
AFD	—	Aġenzija ta' l-Iżvilupp Franċiża
BWIs	—	Istituzzjonijiet *Bretton Woods* (WB u IMF)
CFAA	—	*Country Financial Accountability Assessment* (Valutazzjoni tar-Responsabbiltà Finanzjarja tal-Pajjiż)
CPAR	—	*Country Procurement Analytical Review* (Reviżjoni Analitika ta' Xogħol bl-Appalt tal-Pajjiż)
DFID	—	*UK-Department for International Development* (Dipartiment tar-RU għall-Iżvilupp Internazzjonali)
DSRP	—	Dokument ta' Strateġija għal Tnaqqis ta' Povertà
EDF	—	Fond ta' Żvilupp Ewropew
EMCP	—	*Expenditure Management and Control Programme* (Programm ta' Ġestjoni u Kontroll ta' Nefqa)
FRA	—	*Fiduciary Risk Assessment* (Valutazzjoni ta' Riskju Fiduċjarju)
GBOFT	—	Operazzjonijiet tal-Gvern dwar Baġit u Tabella Finanzjarja
HIPC	—	*Highly Indepted Poor Country* (Pajjiż Fqir Imdejjen Ħafna)
HOAP	—	Armonizzazzjoni Tal-Prattika ta' Verifika Barranija
IFAC	—	Federazzjoni Internazzjonali tal-Kontabilisti
IMF	—	Fond Monetarju Internazzjonali
ISA	—	Standards Internazzjonali dwar il-Verifika
MoU	—	Memorandum ta' Ftehim
NIP	—	Programm Nazzjonali Indikattiv
OECD	—	Organizzazzjoni tal-Koperazzjoni Ekonomika u l-Iżvilupp
PAF	—	*Performance Assessment Framework* (Qafas ta' Valutazzjoni ta' Eżekuzzjoni)
PARPA	—	*Plano de Acção para a Reducção da Pobreza Absoluta* (pjan ta' azzjoni sabiex titnaqqas il-povertà assoluta)
PEFA	—	Responsabbiltà Finanzjarja ta' Nefqa Pubblika
PEMFA	—	*Public Expenditure Management and Financial Accountability* (Responsabbiltà Finanzjarja ta' Ġestjoni ta' Nefqa Pubblika)
PER	—	*Public Expenditure Review* (Reviżjoni ta' Nefqa Pubblika)
PETS	—	*Public Expenditure Tracking Survey* (Stima ta' l-Andament ta' Nefqa Pubblika)
PF	—	Finanzjar pubbliku
PFMA	—	Valutazzjoni ta' Ġestjoni ta' Finanzjar pubbliku
PPARP	—	Programm multiannwali ta' sostenn għat-tnaqqis tal-povertà
PRGF	—	Faċilità għal Tnaqqis ta' Povertà u Tkabbir
PRSP	—	*Poverty Reduction Strategy Paper* (ara DSRP)
PSCAP	—	*Public Service Capacity Building Programme* (Programm ta' Tisħiħ ta' Kapaċità tas-Servizz Pubbliku)
ROSC	—	*Report on the Observance of Standards and Codes* (Rapport dwar l-Osservanza ta' Standards u Kodiċi)
SAI	—	Istituzzjoni Suprema ta' Verifika
SISTAFE	—	*Sistema de Administração Financeira do Estado* (sistema ta' amministrazzjoni finanzjarja tal-gvern)
WB	—	Bank Dinji

SOMMARJU

Deskrizzjoni tal-mekkaniżmu

I. Il-volum ta' l-għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata żdiedet sostanzjalment fis-snin riċenti u bħalissa tagħmel madwar parti minn ħamsa ta' l-għajnuna EDF. Għandha vantaġġi maġġuri varji — prinċipalment huma l-pussess u s-sempliċità akbar (ara paragrafi 9-11), iżda hija assoċjata ma' livell ta' riskju (ara paragrafi 12-13) fis-sens illi l-fondi żburżati huma miżjuda mad-dħul tal-pajjiżi benefiċjarji, li mbagħad jonfquhom skond is-sistemi ta' ġestjoni tagħhom, li normalment huma dgħajfa. Il-filosofija wara l-għajnuna mill-baġit hija sabiex tgħin pajjiżi benefiċjarji sabiex inaqqsu filwaqt li jippermettilhom sabiex jiġġestixxu l-iżvilupp tagħhom permezz ta' tkabbir u tnaqqis tal-povertà. Il-maġġoranza tal-kontribwenti qed juru interess miżjud f'din il-forma ta' għajnuna, li hija fundamentalment differenti mill-metodu tradizzjonali ta' sostenn ta' proġett (ara paragrafu 11).

II. Il-Kummissjoni hija preparata sabiex titrasferixxi għajnuna mill-baġit lil pajjiżi b'sistemi ta' ġestjoni dgħajfa, bil-kondizzjoni li riformi jidħlu fis-seħħ sabiex dawn jittejbu (ara paragrafi 28-29). Dan huwa proċess fit-tul. Il-Kummissjoni għaldaqshekk ħolqot għodda bl-għan li twettaq eżaminazzjoni inizjali tal-kwalità tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi u r-riformi proposti, iżda ukoll għall-valutazzjoni ta' tibdil fil-ġestjoni u l-progress ta' dawk ir-riformi.

Il-verifika tal-Qorti

III. Il-mira ta' l-inkjesta kienet sabiex teżamina, għall-2003-2004, kif il-Kummissjoni ġestiet ir-riskju marbut ma' finanzjar pubbliku, riskju fil-qafas ta' l-għajnuna mill-baġit, u dwar kif akkwistat assigurazzjoni tal-kwalità tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku u l-effettività tar-riformi introdotti mill-Pajjiżi benefiċjarji (ara paragrafi 19-20). Il-verifika ffukat b'mod partikolari fuq il-programmi ta' għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata mogħtija mill-EDF fil-qafas tal-Ftehim ta' Cotonou. Kien ibbażat fuq kontrolli mwettqa fil-kwartieri ġenerali tal-Kummissjoni u f'ħames pajjiżi (ara paragrafi 21-22).

Riżultati tal-verifika

IV. L-għodda analitiċi u ta' segwitu, li l-Kummissjoni tapplika b'kordinazzjoni mal-kontribwenti l-oħra, u b'mod partikolari mal-Bank Dinji u l-IMF, jipprovdu informazzjoni relattivament komprensiva li tippermetti li tieħu azzjoni appożita. Iżda, id-disinn (ara paragrafi 23-27 u 42-46) u l-implimetazzjoni (ara paragrafi 31-37 u 47-68) ta' din l-għodda hemm bżonn li jiġu mtejjba. Hemm xi nuqqasijiet fid-disinn fuq livell dijanjostiku u fir-rapporti ta' segwitu, li m'humiex kompluti u informattivi biżżejjed. Barra minn hekk, hemm kordinazzjoni insuffiċjenti ma' kontribwenti oħra fuq livell lokali rigward l-użu ta' dawn l-istrumenti u l-implimentazzjoni tagħhom ma' tikkunsidrax biżżejjed x'qed isir minn parlamenti u istituzzjonijiet ta' verifika nazzjonali fil-pajjiżi benefiċjarji konċernati.

V. Il-Qorti tagħti parir li l-Kummissjoni:

a) taġġorna u tispiċċa l-Gwida Metodoloġika tagħha, *inter alia* fejn ir-rapporti ta' monitoraġġ huma konċernati (ara paragrafu 84);

b) tagħti evidenza aktar ċara għall-eliġibilità ta' pajjiżi benefiċjarji (ara paragrafu 85);

c) timpjega markaturi ta' inċentivi ta' eżekuzzjoni ta' finanzjar pubbliku (ara paragrafu 86);

d) tiffinalizza l-għodda l-ġdida ta' valutazzjoni ta' l-eżekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku u tagħmel mill-aħjar li tista' sabiex tiġi adottata mill-kontribwenti varji (ara paragrafu 87);

e) issaħħaħ koperazzjoni lokali bejn kontribwenti (ara paragrafu 88);

f) issaħħaħ ir-relazzjonijiet tagħha mal-parlamenti u l-Istituzzjonijiet Supremi ta' Verifika tal-pajjiżi benefiċjarji (ara paragrafu 89).

INTRODUZZJONI

1. Fl-2000, il-Qorti eżaminat is-segwitu ta' l-użu ta' fondi opposti minn sostenn għal aġġustament strutturali mmarkat għal għajnuna mill-baġit għal pajjiżi ACP ([1]). Il-Kummissjoni minn dak iż-żmien bidlet din il-forma ta' assisteza b'għajnuna mill-baġit, li bħalissa tirrappreżenta aktar minn kwart ta' l-għajnuna totali taħt id-disa' EDF (ara *Tabella A* f'*Anness 1*).

2. Il-Parlament ([2]) u l-Kunsill ([3]) għarfu l-vantaġġi ta' għajnuna mill-baġit. Huma kkonċernati dwar it-twettiq ta' kontroll tal-Kummissjoni u ħeġġewha sabiex thares l-osservanza ta' l-Artikolu 61(2) tal-Ftehim ta' Cotonou (ara paragrafu 18) u sabiex tassigura valutazzjoni aktar dettaljata, flimkien mal-kontribwenti l-oħra, tad-direzzjoni meħuda mill-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi fil-pajjiżi benefiċjarji u tal-progress tar-riformi sabiex itejjbu dik il-ġestjoni.

QASAM TAL-VERIFIKA: GĦAJNUNA DIRETTA MILL-BAĠIT MHUX ALLOKATA

Definizzjoni

3. Għajnuna mill-baġit hija mħallsa fil-baġits tal-pajjiżi benefiċjarji sabiex tikkumpensa għal nuqqasijiet fir-riżorsi domestiċi tagħhom. Hija tipprovdi sostenn *de facto* għal bilanċ ta' ħlasijiet u finanzjar pubbliku. Fil-preżent, il-maġġoranza ta' l-għajnuna mill-baġit maħruġa mill-Kummissjoni hija "diretta" u "mhux allokata". L-importanza relattiva ta' din l-għajnuna f'assistenza totali EDF tidher f'*Tabella B* f'*Anness 1*. L-ammont ta' l-għajnuna mill-baġit skond il-pajjiż tidher f'*Tabella Ċ* f'*Anness 1*.

4. L-għajnuna hija "diretta" fis-sens li hija tidħol fil-baġits direttament mingħajr il-bżonn għal allokazzjoni opposta ta' munita għall-importazzjonijiet essesnzjali tal-pajjiżi. Ġeneralment, dan il-mekkaniżmu mhux neċessarju aktar minħabba li l-munita tal-pajjiżi benefiċjarji tista' tinqaleb kważi dejjem u hija trasferibbli liberament.

5. Hija "mhux allokata" fis-sens li hija magħmula indistingwibbli minn dħul ieħor tal-baġit u ma tistax tkun assoċjata ma' nefqa speċifika, b'kuntrast ma' għajnuna mill-baġit allokata, fejn il-fondi EDF huma mħallsa fil-kontijiet speċjali liema użu jirrikjedi il-firma tal-Kapijiet tad-Delegazzjoni. Għajnuna mill-baġit allokata hija limitata ([4]) għal każijiet ta' pajjiżi li qed jesperjenzaw problemi serji ta' likwidità.

([1]) Ara Rapport Speċjali Nru 5/2001 tal-Qorti ta' l-Awdituri (ĠU Ċ 257, ta' l-14.9.2001).

([2]) Ara r-Riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew li fiha l-kummenti li jakkumpanjaw id-deċiżjoni rigward approvazzjoni lill-Kummissjoni b'rispett ta' l-implimentazzjoni tal-baġit tas-sitt, is-seba' u t-tmien EDFs għas-sena finanzjarja 2002, ĠU L 330, ta' l-4.11.2004.

([3]) Ara d-dokument tal-Grupp ta' Xogħol ACP/FIN tal-Kunsill nru 6107/04 tad-19 ta' Frar 2004 dwar l-approvazzjoni li trid tingħata lill-Kummissjoni rigward il-ġestjoni finanzjarja tas-6, 7 u 8 EDFs (sena finanzjarja 2002).

([4]) Fl-2000, il-Kummissjoni għarfet li allokazzjoni kienet ta' effettività limitata, minħabba fil-parti l-kbira ta' l-effeti kollaterali (dewmien fl-implimentazzjoni u frammentazzjoni tal-proċess tal-baġit), proċeduri ta' allokazzjoni b'nuqqas ta' tattika u, fuq kollox, in-natura funġibbli tal-baġit.

Titjib tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku: wieħed mill-miri ta' l-għajnuna mill-baġit

6. Il-miri prinċipali ta' għajnuna mill-baġit huma sabiex jiffaċilitaw it-tkabbir u jnaqqsu l-povertà, it-tnejn li huma fost il-Miri ta' Żvilupp tal-Millenju tan-Nazzjonijiet Uniti ([5]).

7. Għall-maġġoranza tal-pajjiżi ACP konċernati, dan jittraduċi ruħu f'Dokument ta' Strateġija għal Tnaqqis tal-Povertà (PRSP), li huma mtella' mill-pajjiż u approvat mill-kontribwenti prinċipali. Dan id-dokument iniżżel il-linji ta' gwida prinċipali għal żmien medju adottat mill-pajjiż sabiex titnaqqas il-povertà minn fost il-popolazzjoni.

8. Riformi tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku huma element wieħed ta' l-istrateġija ġenerali għat-tnaqqis tal-povertà ta' l-EDF u ta' sostenn dirett mill-baġit mhux allokat. Permezz ta' l-approċċ dinamiku tal-Kummissjoni (ara paragrafu 28), dawn ir-riformi jsiru fihom infushom mira importanti ta' għajnuna mill-baġit.

Vantaġġi: pussess u sempliċita' akbar

9. Għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata tippermetti lill-Kummissjoni sabiex tidħol kompletament fil-kwistjoni ta' kif baġits nazzjonali huma ġestiti, billi tagħti bidu għal djalogu permanenti mal-pajjiżi dwar riformi sabiex tiġi mtejba dik il-ġestjoni. Dan it-titjib huwa ta' benefiċċju għal żvilupp inġenerali u jżidu l-għajnuna li hija provduta għal proġetti fejn il-flus jinħarġu mill-kontributuri fil-forom kollha tagħhom.

10. Għajnuna mill-baġit għandha tipprovdi lil pajjiżi b'sens aħjar ta' pussess milli għajnuna mogħtija lil varjeta' ta' proġetti. Barra minn hekk, l-integrazzjoni ta' l-għajnuna fil-baġit fil-fatt ipoġġiha taħt il-kontroll tal-parlament nazzjonali.

11. Għajnuna mill-baġit tista' tissimplifika aktar il-proċess ta' nefqa billi tnaqqas in-numru ta' stadji. Minħabba li hija mħallta ma' baġits, hija minfuqa skond proċeduri ta' implimentazzjoni nazzjonali tal-baġit, filwaqt li proġetti, li joffru vantaġġi oħra, huma normalment implimentati barra mill-baġits ta' pajjiżi benefiċjarji ([6]) u ġestiti skond il- proċeduri speċifiċi tal-kontribwenti varji ([7]) (ara *Dijagramma 1*).

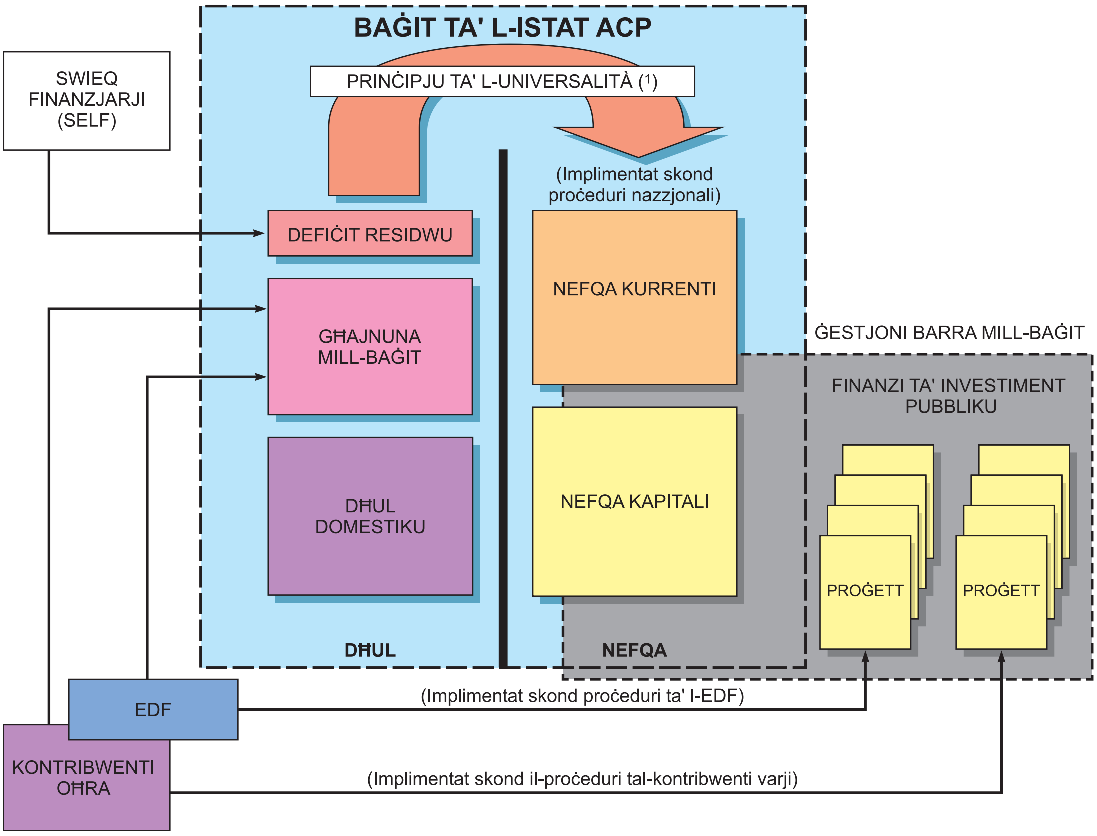
([5]) Ara Riżoluzzjoni Nru 55/2 adottata mill-Assemblea Ġenerali tan-Nazzjonijiet Uniti fit-8 ta' Settembru 2000.

([6]) Din il-prattika ma tħallix komprensività tal-baġit. Iżda, ċerti proġetti, għalkemm ġestiti barra mill-baġit, huma reġistrati fil-kontijiet annwali, b'hekk tissolva l-problema ta' pubblikazzjoni.

([7]) Il-prattika ta' ġestjoni separate, ħafna drabi tħalli dipartimenti tal-gvern mingħajr persunal kwalifikat, li huma impjegati sabiex imexxu dawn il-proġetti f'ċentri ta' tmexxija *ad hoc* li joffru rati aktar għolja ta' paga.

Dijagramma 1

L-estensjoni ta' l-għajnuna EDF għal sostenn mill-baġit u proġetti



(1) Skond il-prinċipju ta' universalita', f'baġit pubbliku d-dħul kollu huwa disponsibbli għan-nefqa kolha, minflok ma d-dħul ikun assenjat għal kategorija speċifika ta' nefqa.

Sors: Qorti ta' l-Awdituri.

Żvantaġġ: riskju marbut man-nuqqasijiet tas-sistemi tal-finanzi pubbliċi nazzjonali

12. Meta għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata tiġi trasferita lill-pajjiżi benefiċjarji, l-użu tagħha huwa soġġett għal proċeduri nazzjonali tal-baġit. Din tesponi l-flus ta' l-Ewropej li jħallsu t-taxxa għal riskji normalment għolja li jolqtu dawk il-proċeduri. Il-kontribwenti huma konxji ta' dawn ir-riskji u jaċċettawhom sakemm riformi sabiex jittejjbu l-proċeduri nazzjonali tal-baġit ġew imwaqqfa.

13. Riforma ta' finanzi pubbliċi huwa proċess twil. Bil-qbil li tingħata għajnuna fuq perjodu ta' snin f'sistemi ta' żvilupp li ma jipprovdux mill-ewwel garanziji suffiċjenti f'termini ta' trasparenza, kredibilità jew effettività, il-kontribwenti qed jinvestu fil-futur.

14. Konsiderazzjoni oħra hija li din id-dipendenza ta' dawn il-baġits fuq għajnuna esterna b'mod ġenerali, u għajnuna EDF (ara *Tabella D* f'*Anness 1*), tolqot it-tbassir tal-baġit u kredibilità fil-pajjiżi benefiċjarji. Il-problema hija aggravata bis-sistemi ta' porzjonijiet varjabbli kondizzjonali.

Implimentazzjoni: l-għajnuna hija kondizzonali

15. Il-Kummissjoni timplimenta l-għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata taħt programmi ta' tliet snin. Il-fondi huma mħallsa f'porzjonijiet ta' kull sitt xhur jew annwali meta l-Kummissjoni tkun eżaminat il-qbil ma' kondizzjonijiet minn qabel ġenerali (li jolqtu l-programm sħiħ) u kondizzjonijiet minn qabel speċifiċi (rilevanti għal porzjoni waħdieni). Xi porzjonijiet huma varjabbli, jiġifieri li jiġu kalkolati fuq il-bażi ta' markaturi ta' eżekuzzjoni.

Dispożizzjonijiet regolatorji

16. L-Artikolu 67(1), (3) u (4) tal-ftehim ta' sħubija ACP/EC iffirmat f'Cotonou fit-23 ta' Ġunju 2000 (il-Ftehim ta' Cotonou), li jiggverna d-disa' EDF, jipprovdi li Pajjiżi ACP li jixtiequ jibbenefikaw minn għajnuna mill-baġit għandhom iwettqu riformi makroekonomiċi jew settorali li huma ekonomikament vijabbli u tollerati soċjalment u politikalment. Fil-prattika, fejn dawn ir-riformi huma sostnuti minn programm ta' l-Istituzzjonijiet ta' *Bretton Woods* (BWI), din il-kondizzjoni hija sodisfatta awtomatikament.

17. Skond l-Artikolu 61(1)(ċ) tal-Ftehim ta' Cotonou, l-għajnuna hija mħallsa direttament lill-Pajjiżi ACP b'muniti li jistgħu jinbidlu u trasferibbli liberament.

18. Skond l-Artikolu 61(2) tal-Ftehim, "Assistenza diretta mill-baġit b'sostenn ta' riformi makroekonomiċi jew settorali għandhom jingħataw fejn:

a) il-ġestjoni tan-nefqa pubblika hija biżżejjed trasparenti, marbutin li jagħtu kont u effettivi;

b) politika makroekonomika jew settorali definita b'mod tajjeb imwaqqfa mill-pajjiż stess u miftiehma mill-kontributuri prinċipali tagħha tinsab imwaqqfa; u

c) xogħol bl-appalt huwa miftuħ u trasparenti".

IL-VERIFIKA TAL-QORTI

Mira tal-verifika

19. L-għan ta' din il-verifika kien sabiex teżamina għall-2003-2004 kif il-Kummissjoni ġestiet ir-riskju marbut ma' finanzjar pubbliku u inerenti ma' dan it-tip ta' għajnuna, billi vverifikat l-kwalità tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku u l-effettività tar-riformi introdotti mill-Pajjiż benefiċjarju. Dan fisser il-valutazzjoni ta', kemm meta d-deċiżjoni tal-finanzjament tal-programm ittieħdet u sa mill-bidu ta' l-implimentazzjoni:

a) il-Kummissjoni tatx definizzjoni ta' *qafas metodoloġiku* tajjeb sabiex jippermettilha li teżamina s-sitwazzjoni inizjali u żvilupp sussegwenti tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku tal-pajjiżi benefiċjarji;

b) dan il-qafas metodoloġiku kienx *implimentat* korrettament kemm fl-istadji inizjali u ta' segwitu;

c) l-informazzjoni fuq liema d-deċiżjonijiet finanzjarji kienu bbażati — u, sussegwentement, l-informazzjoni fid-dokumenti ta' segwitu — *tawx idea tajba tas-sitwazzjoni*; u

d) id-*deċiżjonijiet* finanzjarji ġewx argumentati b'mod tajjeb u trasparenti u li l-Kummissjoni ħaditx *azzjoni* approprjata bħala konsegwenza.

20. Iżda, il-verifika ma kinitx immirata sabiex tiddetermina l-prudenza ta' l-użu ta' għajnuna mill-baġit bi preferenza flok fondi għal proġetti, lanqas ma mmirat li teżamina l-impatt ta' għajnuna mill-baġit fuq tnaqqis ta' povertà. L-aħħar nett, il-mira ma inkluditx il-verifika tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku u riforma fil-pajjiżi benefiċjarji għalkemm, wara analiżi tad-dokumenti, kontrollati wieħed ma' l-ieħor ma' intervisti u żjarat fuq il-post, il-Qorti produċiet xi sejbiet rigward is-sitwazzjoni ta' finanzjar pubbliku u l-progress tar-riformi f'dawk il-pajjiżi (ara paragrafi 69-71).

L-approċċ tal-verifika

21. Kontrolli kienu mwettqa fil-kwartieri ġenerali tal-Kummissjoni, u informazzjoni ġiet miġbura mill-Bank Dinji u l-Fond Monetarju Internazzjonali (IMF). Matul iż-żjarat ta' verifika fil-ħames pajjiżi ACP miżjura (ara *Tabella 1*), il-Qorti eżaminat programmi fis-seħħ ta' għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata [1]. Dawn il-pajjiżi ġew magħżula minħabba li huma joffru varjeta' ta' tradizzjonijiet ta' ġestjoni ta' finanzjar pubbliku u huma rappreżentanti (kemm ġeografikament u f'termini ta' valur) tas-sostenn mill-baġit finanzjat mill-Kummissjoni.

---

[1] L-informazzjoni prinċipali miġbura matul iż-żjarat fuq il-post kienet konfermata minn Konferenza Interministerjali dwar l-implikazzjonijiet ta' ġestjoni bbażata fuq riżultati ta' finanzjar pubbliku, il-qafas ta' nefqa fuq żmien medju u sostenn mill-baġit, li kien organizzat b'mod konġunt mill-Ministeru ta' l-Ekonomija u Finanzi tas-Senegal u *IDEA International*, bi sħab mal-Ministeri ta' l-Ekonomija u l-Finanzi tal-Benin, il-Burkina Faso, il-Kap Verde u l-Mali u s-sħab ta' l-iżvilupp (il-WB, l-IMF, l-UE, il-Kanada u l-Olanda). Awdituri mill-Qorti attendew ukoll.

Tabella 1

Programmi eżaminati fil-ħames pajjiżi miżjura

Pajjiż miżjur	Ftehim ta' finanzjament eżaminat u dewmien	Valur (miljun EUR)	Bħala perċentwali ta' għajnuna totali pjanata taħt id-9 EDF
Etjopja	No 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 (1)	95	17,5 %
Mozambijk	No 6567/MOZ, 2002-2005	168 (2)	51,7 %
Niġerja	No 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Ċad	No 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Żambja	No 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

(1) Is-sena tal-baġit ta' l-Etjopja tibda f'Lulju.
(2) Protokoll assenja 16,4 miljun euro aktar lill-Mozambijk, bħala fondi għall-elezzjonijiet miżmuma fl-2004.
Sors: Ftehim ta' finanzjament u Programmi Nazzjonali Indikattivi (NIPs) taħt id-9 EDF.

22. F'kull pajjiż miżjur, l-ewwel stadju kien li jiġu analizzati mill-ġdid il-ftehim u r-rapporti li d-Delegazzjoni ppreparat. Dawn kienu kontrollati wieħed ma' l-ieħor ma' rapporti mill-kontribwenti l-oħra u l-gvern u mqabbla mas-sitwazzjoni fid-dipartimenti prinċipali attivi fil-livelli varji tal-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku: il-programmazzjoni u l-implimentar tal-baġit, ir-rendiment tal-kontijiet, verifika interna u esterna (1).

SEJBIET TAL-VERIFIKA

Valutazzjoni tas-sitwazzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi inizjali

Definizzjoni tal-qafas metodoloġiku

Il-qafas metodoloġiku irid jiġi estiż

23. F'Marzu 2002 l-Uffiċċju ta' Koperazzjoni *EuropeAid*, id-Direttorat Ġenerali ta' l-Iżvilupp (DEV) u d-Direttorat Ġenerali għar-Relazzjonijiet Esterni (RELEX) waqqfu "Gwida Metodoloġika għall-ipprogrammar u l-implimentazzjoni għas-sostenn mill-baġit għal pajjiżi terzi" ("il-Gwida"). Dan min-naħa kien tweġiba għar-rakkomandazzjonijiet preċedenti tal-Qorti (2). Il-Gwida jibqa', fl-2005, id-dokument ta' referenza prinċipali f'dan il-qasam. Dan huwa titjib sinifikanti fuq is-sitwazzjoni preċedenti. Iżda, eżaminazzjoni uriet li ma kienx adegwat għall-valutazzjoni inizjali ta' finanzjamenti pubbliċi.

24. Il-Gwida ma jpoġġix enfasi suffiċjenti fuq dħul domestiku, inluż d-dħul minn ażjendi pubbliċi, li għandha tingħatalhom l-istess konsiderazzjoni (3) bħala nefqa. Dan huwa minħabba, fil-fatt, titjib fil-ġbir u rkupru ta' dħul domestiku, li jista' jirriżulta f'inqas spejjeż u jieħu effett b'aktar ħeffa milli t-tnaqqis ta' nefqa irregolari, inaqqsu l-ħtiġijiet ta' għajnuna esterna għal ammont ekwivalenti u għandha tipprovdi lil min iħallas it-taxxa b'aktar inċentiv sabiex iħeġġu lill-awtoritajiet nazzjonali jagħtu rendikont ta' l-użu tagħhom.

25. Il-qafas tal-proposta dwar finanzjar tagħti sommarju qasir wisq tal-lista ta' informazzjoni li trid tiġi inkluża fil-valutazzjoni ta' finanzjar pubbliku. Il-Gwida għandu jipprovdi mudell dettaljat għal din il-valutazzjoni, li jista' jkun fuq il-bażi tal-mudell tar-rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijiet (ara paragrafu 42).

26. Is-sezzjoni tal-qafas tal-proposta dwar finanzjar li tindirizza l-eliġibilità tal-pajjiżi benefiċjarji ma tinkludi l-ebda referenza għal Artikolu 61(2) tal-Ftehim ta' Cotonou (ara paragrafu 18).

(1) F'kull pajjiż, laqgħat ġew miżmuma mal-Kumitat Finanzjarju parlamentari, dipartimenti varji tal-Ministeru tal-Finanzi, żewġ ministeri ta' nfiq — normalment saħħa u edukazzjoni (minn dipartimenti ċentrali sa unitajiet 'il bogħod miċ-ċentru bħal skejjel jew ċentri ta' saħħa lokali), korpi ta' verifika interna u esterna u l-Bank Ċentrali, kif ukoll rappreżentanti tal-kontribwenti prinċipali, imsieħba soċjali u, fejn preżenti, NGOs ta' kontra l-korruzzjoni.
(2) Ara Rapport Speċjali Nru 5/2001 tal-Qorti ta' l-Awdituri dwar fondi opposti minn sostenn għal aġġustament strutturali mmarkat għal għajnuna mill-baġit (ĠU Ċ 257, 14.9.2001) u Rapport Speċjali Nru 1/2002 rigward assistenza makrofinanzjarja (MFA) lil pajjiżi terzi u faċilitajiet għal aġġustament strutturali (SAF) fil-pajjiżi Mediterranji (ĠU Ċ 121, 23.5.2002).
(3) Filwaqt li d-dħul huwa normalment mitttieħed in konsiderazzjoni f'riformi tal-gvern (ara paragrafu 70), il-Kummissjoni għandha tinkorpora dan l-aspett fil-pragrammi tagħha b'mod aktar sistematiku.

27. Sa minn Marzu 2002, meta l-Gwida ġie ppubblikat, madwar għaxar noti ta' istruzzjonijiet ġew indirizzati lil Delegazzjonijiet minn varjetà ta' dipartimenti tal-Kummissjoni. Bħala riżultat, ma hemm l-ebda sett komplet ta' instruzzjonijiet għall-implimentazzjoni tal-miżuri għal għajnuna mill-baġit. Għandu jkun ta' benefiċċju li tiġi finalizzata mill-aktar fis Gwida aġġornata, li tapplika fil-preżent, u li tiġi provduta f'intervalli regolari verżjoni konsolidata tal-Gwida ta' l-attwalitajiet ([1]).

Interpretazzjoni dinamika tal-kundizzjonijiet ta' eliġibilità

28. Il-Kummissjoni tinterpreta il-Kundizzjonijiet mwaqqfa mill-Artikolu 61, paragrafu 2, tal-Ftehim ta' Cotonou b'mod dinamiku. Fl-idea tagħha, in-nuqqasijiet li jolqtu il-ġestjoni ta' finanzjar pubbliku fiż-żmien tad-deċiżjoni ta' finanzjar ma jxekklux l-eżekuzzjoni ta' programm ta' għajnuna mill-baġit, dan sakemm il-ħajra għal riforma teżisti u li r-riformi huma meqjusa bħala sodisfaċenti. B'dan il-mod hija tikkunsidra mhux biss is-sitwazzjoni inizjali tas-sistemi ta' ġestjoni ta' finanzjar pubbliku, iżda ukoll tad-direzzjoni li qed tittieħed mill-pajjiż ([2]). Ħafna mill-istituzzjonijiet kontribwenti, b'mod partikolari l-istituzzjonijiet ta' *Bretton Woods*, jirreferu ukoll gaħll-perspettivi ta' titjib tas-sistemi ta' ġestjoni ta' finanzi pubbliċi aktar milli għal mira jew livell kwalitattiv assolut.

29. Din l-interpretazzjoni żżid aktar ir-riskju preżenti għal liema l-flus ta' l-Ewropej li jħallsu t-taxxa huma ġeneralment esposti minħabba li huma l-proċeduri nazzjonali għall-baġit tal-pajjiżi benefiċjarji li qed jiġu użati. Din l-interpretazzjoni timplika segwitu aktar rigoruż tas-sitwazzjoni u ta' l-evoluzzjoni tal-ġestjoni tal-finanzi pubbliċi ta' dawn il-pajjiżi.

Koerenza tal-programmi trid tkun spjegata aħjar

30. Programmi ta' għajnuna diretta mill-baġit ma jiffukawx biżżejjed fuq id-direzzjoni li qed tittieħed minn pajjiż u l-forniment għas-segwitu. Il-Gwida ma jistipulax li l-proposti u l-ftehim kollha dwar finanzjament għandhom jiggarantixxu u jagħmlu espliċitu kif dawn li ġejjin huma relatati waħda ma' l-oħra loġikament:

a) in-nuqqasijiet misjuba fil-ġestjoni ta' finanzjamenti pubbliċi;

b) il-programm tal-gvern għal riformi;

c) ir-riżorsi istituzzjonali meħtieġa għall-implimentazjoni ta' dawk ir-riformi;

d) il-kundizzjonijiet speċifiċi u ġenerali (li jmexxu l-implimentazzjoni ta' programm), markaturi ta' eżekuzzjoni (li huma użati fil-kalkolazzjoni ta' prozjonijiet varjabbli) u għodda oħra ta' segwitu (li huma kunsidrati fid-djalogu ma' l-awtoritajiet nazzjonali, speċjalment fejn programmi EDF ser jiġu mġedda).

Implimentazzjoni tal-qafas metodoloġiku

Valutazzjonijiet inizjali ġeneralment komprensivi u ffokati fuq il-programm ta' riforma nazzjonali

31. Fuq kollox, il-valutazzjonijiet inizjali tal-ġestjoni ta' finanzjamenti pubbliċi huma komprensivi b'mod raġonevoli ([3]). Il-valutazzjonijiet għandhom jużaw analiżi u valutazzjonijiet prodotti mal-kontribwenti l-oħra — prinċipalment BWIs — u l-awtoritajiet nazzjonali (ara *Anness 2* u paragrafi 43-44) sabiex jirrapportaw dwar in-nuqqasijiet essenzjali li jolqtu l-finanzjament pubbliku. Huma normalment jagħtu sommarju tal-prospetti għal titjib b'referenza għall-programm nazzjonali tar-riformi ([4]) (ara *Kaxxa 1*).

Kaxxa 1 — Referenza għal pjanijiet nazzjonali ta' riforma tal-benefiċjarji

1. Il-valutazzjonijiet għall-Etjopja janalizzaw il-prospetti għal titjib u jirreferu għal miżuri pjanati fl-"Expenditure Management and Control Programme ([1])" (EMCP).

2. Ir-rapporti ta' valutazzjoni tal-finanzjament pubbliku tal-Mozambique dwar il-varji riformi mibdija mill-gvern, dak prinċipali s-sistema ta' ġestjoni finanzjarja tal-gvern SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado) ([2]), li kienet adottata fl-aħħar ta' 2002.

([1]) Sa dan it-tant, il-Kummissjoni għandha tagħmel disponibbli lill-persunal tagħha l-istruzzjonijiet kollha li huma neċessarji għall-ġestjoni operazzjonali ta' għajnuna mill-baġit fuq is-sit tagħha ta' l-intranet.

([2]) Minn parti 3.4 tal-Gwida: huwa importanti li jiġi assigurat kemm qabel u matul l-implimentazzjoni ta' kwalunkwe sostenn, li d-direzzjoni dwar finanzjar pubbliku meħuda mill-pajjiż konċernat tista' titqies bħala sodisfaċenti.

([3]) L-eċċezzjoni, iżda, hija l-valutazzjoni inizjali dwar Ċad. Diġa' ftit fl-istadju ta' proposta, ma teżistix aktar fil-ftehim ta' finanzjament, li jinkludi ftit biċċiet ta' informazzjoni mxerrda dwarha.

([4]) Minn parti 3.4 (a), tal-Gwida: il-valutazzjoni dwar kemm nefqa pubblika hija ġestita b'mod tajjeb għandha [...] tanalizza kwalunkwe programm preparat mill-gvern tal-pajjiż konċernat għat-titjib tal-ġestjoni tal-finanzjamenti pubbliċi tiegħu (inlużi l-arranġamenti possibbli għal miżuri ta' korrezzjoni) u r-rwol tal-komunità tal-kontribwenti. Dan it-tip ta' programm għandu jagħti fid-dettall il-pjan ta' azzjoni għall-implimentazzjoni tar-riformi, li ser ikunu suġġetti ta' superviżjoni speċifika mill-Kummissjoni.

3. Fin-Niġerja, bħala tweġiba għall-verifika tal-programm ta' aġġustament strutturali mill-Kummissjoni fl-2001 u s-sospensjoni ta' sostenn mill-baġit li ġie warajha, il-gvern u l-Kummissjoni introduċew arranġament għal tkejjil ta' titjib fil-ġestjoni ta' finanzjamenti pubbliċi. Dan kien meħud debitament in konsiderazzjoni fil-valutazzjoni inizjali.

4. Il-proposta ta' finanzjament taċ-Ċad ma tinkludix analiżi tal-pjan ġenerali għal riformi ta' finanzjament pubbliku, minħabba li ma kinitx għadha taħt żvilupp f'dak iż-żmien.

5. Il-valutazzjoni taż-Żambja tirreferi għal programm ta' riforma nazzjonali, il-"Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan" ([3]), li kienet disponibbli biss f'abbozz fiż-żmien meta l-valutazzjoni inizjali ġiet magħmula.

([1]) *Programm ta' Ġestjoni u Kontroll ta' Nefqa.*
([2]) *Sistema ta' ġestjoni ta' finanzi tal-gvern.*
([3]) *Responsabbiltà Finanzjarja ta' Ġestjoni ta' Nefqa Pubblika.*

32. Filwaqt li, ġeneralment, l-akbar parti ta' l-informazzjoni hija mogħtija fil-proposti dwar finanzjament, xorta waħda għadha mxerrda wisq. Il-proposti u ftehim dwar finanzjament ma jagħtux b'mod sistematiku biżżejjed ir-raġunijiet li jwasslu għal konklużjoni li, għalkemm in-nuqqasijiet misjuba mill-valutazzjoni inizjali tal-ġestjoni ta' finanzjamenti pubbliċi, kien hemm qbil mal-klawżola fuq il-kwalità ta' finanzjamenti pubbliċi (ara paragrafu 39). Il-preżentazzjoni għandha tkun standardizzata u strutturata aktar sabiex tippermetti lill-Kumitat EDF ([1]) u lill-Kummissjoni sabiex jiksbu assigurazzjoni, matul il-proċess li jwassal għal deċiżjonijiet dwar finanzjament, li konsiderazzjoni kienet qed tingħata lin-nuqqasijiet importanti.

33. Il-programi ta' riforma tal-gvern ma jinkludux sistematikament ir-riformi kollha — kemm jekk mibdija, pjanati jew qed jistennew konsiderazzjoni — li huma neċessarji għat-twaqqif ta' sistema biżżejjed trasparenti, ta' rendikont u effettiva tal-ġestjoni ta' finanzjamenti pubbliċi. Fid-djalogu ma' l-awtoritajiet nazzjonali il-Kummissjoni għandha taċċerta li tbassir komprensiv għandu jittella' u li jkun akkumpanjat minn orarju realistiku u rivedut regolarment. Din il-perspettiva ta' tul twil jew medju hija speċjalment importanti fil-kuntest fejn ir-rata ta' dawran tal-ġestjoni fil-Kummissjoni (kemm fil-kwartieri ġenerali u fid-Delegazzjonijiet) u fil-pajjiżi benefiċjarji tgħaġġel aktar miż-żmien meħud mir-riformi.

([1]) Kumitat ta' Konsultazzjoni tar-rappreżentanti tal-Pajjiżi Membri.

Il-ġlieda kontra l-korruzzjoni: qasam li jrid jiġi żviluppat

34. Kwistjoni oħra hija li l-programmi tal-Kummissjoni ma jieħdux konsiderazzjoni adegwata tal-problemi relatati mal-korruzzjoni ([2]), li ġew identifikati — mill-Bank Dinji b'mod partikolari — bħala ostaklu prinċipali għat-tnaqqis tal-povertà. Huwa veru li t-titjib tal-ġestjoni tal-finanzi pubbliċi jgħin sa ċertu punt biex titnaqqas il-korruzzjoni. Xorta waħda, il-korruzzjoni jisthoqqilha attenzjoni partikolari. Għalkemm dan is-suġġett huwa sensittiv u mhux faċli biex jiġi diskuss, huwa importanti, bi sħab mal-Pajjiżi sovrani u bl-għajnuna ta' l-organizzazzjonijiet li jispeċjalizzaw f'dan il-qasam ([3]), sabiex titkejjel l-estensjoni tal-fenomenu, li jidher ħafna drabi taħt titoli different, u sabiex jinftiehem kif jaħdem ħalli miżuri adegwati jkunu jistgħu jiġu introdotti u inlużi mill-gvernijiet fil-programmi ta' riforma tagħhom.

Sostenn istituzzjonali kordinat iżda mhux dejjem jieħdu sehem f'qafas globali

35. Il-miżuri ta' sostenn istituzzjonali provduti fil-ftehim ta' finanzjament eżaminati huma korrdinati tajjeb mal-kontribwenti l-oħra, kemm espliċitament fil-ftehim jew, sussegwentement, matul l-implimentazzjoni. Iżda, ma jagħmlux dejjem parti ta' programm ta' sostenn istituzzjonali ġenerali ([4]) li jidentifika il-finanzjament provdut mill-varji kontribwenti (ara *Kaxxa 2*).

Kaxxa 2 — Sostenn istituzzjonali kif provdut fi ftehim ta' finanzjament

1. Il-ftehim ta' finanzjament għall-Etjopja jipprovdi illi t-3,5 miljun euro mmarkati għal sostenn istituzzjonali għandhom jiġu mħallsa f'fondi tal-kontribwenti miġbura. Wieħed minn dawn huwa il-"Public Service Capacity Building Programme ([1])" (PSCAP), programm ta' kontribwenti varji ta' sostenn ġenerali li jammonta għal USD 400 miljun fuq 5 snin, immexxi mill-Ministeru tat-Tisħiħ tal-Kapaċita' (MCB).

2. Fil-Mozambijk il-5,5 miljun euro allokati għal sostenn istituzzjonali ġew allokati għal miżuri li għandhom jitwettqu b'mod konġunt mal-kontribwenti prinċipali. Min-naħa l-oħra, ma ġewx inklużi fi programm ta' sostenn ġenerali minħabba li ma kien hemm l-ebda disponibbli meta l-proposta ta' finanzjament kienet imfassla.

([2]) Artikolu 9(3) tal-Ftehim ta' Cotonou jagħmila ċara li l-ġlieda kontra l-korruzzjoni hija parti essenzjali ta' l-assistenza għal żvilupp tal-Komunità Ewropea.
([3]) F'Diċembru 2004, il-Kumitat ta' Assistenza għal Żvilupp ta' l-OECD u *Transparency International* organizzaw Forum ta' Sħubija għal Żvilupp fuq it-tema Titjib ta' l-effettività tal-kontribwenti fil-ġlieda kontra l-Korruzzjoni.
([4]) Minn parti 1.3 tal-Gwida: Kull sostenn istituzzjonali għandu jkun provdut bħala parti ta' programm ta' sostenn ġenerali, mtella' mill-gvern u sostnut mill-kontribwenti, u għandu jkun kumplimentari għal kwalunkwe fondi oħra provduti mill-kontribwenti.

3. Il-programm tan-Niġerja mmarkat 1,35 miljun euro għal miżuri ta' assistenza teknika għall-Ministeru ta' l-Ekonomija u Finanzi. Il-miżuri pjanati ma jagħmlux parti minn programm ta' sostenn ġenerali.

4. Fiċ-Ċad 3,7 miljun euro ġew imwarrba għal tisħiħ ta' kapaċità. Ma hemm l-ebda dettalji preċiżi għal dan ta' l-aħħar minħabba li l-bżonnijiet f'dak is-settur ma ġewx identifikati fiż-żmien meta l-proposta ta' finanzjament ġiet imfassla. L-abbozz ta' programm ta' sostenn ġenerali huwa mistenni lejn l-aħħar ta' l-2004, la darba il-konklużjonijiet tal-"Country Financial Accountability Assessment (²)" (CFAA) ikunu finalizzati.

5. Fiż-Żambja 6,75 miljun euro ġew imwarrba għal tisħiħ ta' kapaċità. Huma jiffurmaw parti minn programm ta' sostenn ġenerali li ma kienx finalizzat fiż-żmien meta l-ftehim ta' finanzjament kien iffirmat. Il-programm kien iffirmat minn ħdax-il kontribwent f'Diċembru 2004.

(¹) Programm ta' Tisħiħ ta' Kapaċità tas-Servizz Pubbliku.
(²) Valutazzjoni tar-Risponsabbiltà Finanzjarja tal-Pajjiż.

36. Programm ta' sostenn ġenerali jippermetti li jiġu kkalkolati l-bżonnijiet għal liema l-EDF jista' jkun utilment responsabbli. Il-Kummissjoni għandha tassigura li programm jiġi metlla', bi skeda approssimattiva, sabiex ikopri l-miżuri neċessarji kollha, inklużi dawk għal liema l-finanzi għadhom iridu jinstabu.

L-ebda rakkomandazzjoni mill-Kapijiet tad-Delegazzjoni

37. Ir-rakkomandazzjonijiet provduti fil-Gwida mill-Kapijiet tad-Delegazzjoni qatt ma saru (¹). Iżda, hemm pjanijiet sabiex jiġi mistoqsi lill-Kapijiet sabiex jinkludu, fir-rapporti tagħhom ta' superviżjoni ta' darbtejn fis-sena, sommarju ġenerali ta' l-ideat tagħhom, li in parti hija konsegwenta ta' l-istess approċċ. Fiż-żewġ każijiet, huwa ta' valur li jinkisbu formalment l-ideat espliċiti tal-persuni li għandhom esperjenza kontinwa tajba tas-sitwazzjoni fuq il-post. Il-Kummissjoni għandha għaldaqshekk iżżomm din id-dispożizzjoni fil-Gwida u tassigura li tkun inforzata.

(¹) Minn parti 3.4, daħla (i), tal-Gwida: Il-Kap tad-Delegazzjoni għandu jikteb rakkomandazzjoni dwar il-kwalità tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi f'dak il-pajjiż u l-prospetti għal titjib. […] AIDCO għandu mbagħad jiddeċiedi jekk jabbozzax proposta dwar finanzjament.

L-informazzjoni tirrifletti s-sitwazzjoni reali

38. Il-Kummissjoni identifikat in-nuqqasijiet kollha tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi li l-Qorti sabet matul iż-żjarat ta' verifika fil-pajjiż. L-eċċezzjoni rrigwardat iċ-Ċad, fejn kien misjub li kien hemm problema ta' arretrati (²) dwar liema l-kontribwenti ma kienux apparentament infurmati.

Id-deċiżjonijiet tal-Kummissjoni mhux argumentati biżżejjed

39. Wara l-wasla ta' opinjoni favorevoli mill-Kumitat ta' l-EDF, il-Kummissjoni ddeċidiet li tiffirma l-ħames programmi eżaminati, irrispettivament min-nuqqasijiet fil-ġestjoni tal-finanzi pubbliċi osservati fil-pajjiżi konċernati, u b'hekk uriet li hija ħasset li d-direzzjoni meħuda mill-pajjiż kienet sodisfaċenti. Aktar raġunijiet dettaljati għandhom ikunu mogħtija għal dawn il-konklużjonijiet, b'attenzjoni partikolari kif il-programmi ta' riforma huma mistennija li jgħelbu dawk in-nuqqasijiet (ara paragrafu 30).

40. B'mod ġenerali, is-sitwazzjoni inizjali rigward il-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi fil-pajjiżi ACP hija karatterizzata minn ħafna nuqqasijiet. F'uħud mill-pajjiżi miżjura, il-Kummissjoni kienet waħda mill-kontribwenti ta' l-ewwel sabiex taċċetta li tieħu ħsieb dan ir-riskju (ara *Kaxxa 3* u *Tabella E u F f'Anness 1*). F'kull okkażjoni, iżda, programm ta' l-IMF kien għaddej fl-istess ħin.

Kaxxa 3 — Is-sitwazzjoni ta' kontribwenti oħra rigward għajnuna mill-baġit mhux allokata fil-ħames pajjiżi miżjura

1. Fl-Etjopja l-Kummissjoni kienet l-ewwel kontribwent sabiex tipprovdi għajnuna mill-baġit mhux allokata, fl-2002. Hija kienet akkumpanjata mill-"UK-Department for International Development (¹)" (DFID), fl-2003, u mbagħad mill-Bank Dinji u l-Irlanda fl-2004.

2. Fil-Mozambijk in-numru ta' kontribwenti li provdew għajnuna mill-baġit żdied konsiderevolment sa mill-2000, fejn laħaq madwar 15 fl-2004.

(²) Dawn l-arretrati jikkorRiżpondu għal servizzi mogħtija u fatturati (u għaldaqshekk qed jistennew li jiġu mħallsa) iżda kuntrattati barra mill-iskop ta' impenji tal-baġit u mhux inklużi fil-kontijiet. Huma għaldaqshekk mhux koperti mis-superviżjoni ta' l-arretrati, li hija mwettqa mill-kontribwenti. Għadu mhux magħruf preċiżament kemm jiswew.

3. Fin-Nigerja l-Kummissjoni kienet f'Marzu 2004 l-unika kontribwent li provdiet għajnuna mill-baġit mhux allokata fl-2004. Il-Bank Dinji u l-ADB kienu għamlu intervenew fl-aħħar ta' l-2004 .

4. Fiċ-Ċad varji kontribwenti flimkien mal-Kummissjoni ilhom jipprovdu sostenn mill-baġit għal tul ta' snin. Huma jinkludu l-Bank ta' L-iżvilupp Afrikan (ADB), L-Aġenzija ta' l-Iżvilupp Franċiża (Agence Française de Développement — AFD), il-Bank Dinji u l-Fond Monetarju Internazzjonali. Iżda, dawn ta' l-aħħar issosspendew it-tiġdid tal-Faċilita' għal Tnaqqis ta' Povertà u Tkabbir (PRGF).

5. Fiż-Żambja, f'Mejju 2004, kienet il-Kummissjoni l-unika kontribwent li tipprovdi għajnuna mill-baġit. Uħud mill-kontribwenti, ma' liema ltaqgħu l-awdituri fil-pajjiż, laqgħu l-inizjattiva tal-Kummissjoni u kienu preparati li jipparteċipaw fil-programm ġenerali għat-tisħiħ ta' kapaċita', iżda ma kienux lesti sabiex jipprovdu sostenn mill-baġit huma nfushom fil-futur qarib.

(1) Dipartiment tar-RU għall-Iżvilupp Internazzjonali.

Monitoraġġ tal-progress tar-riformi

Qafas metodoloġiku taħt żvilupp

41. L-għodda prinċipali wżati għas-superviżjoni ta' l-iżvilupp tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi huma ir-rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijiet u l-markaturi ta' eżekuzzjoni.

Rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijet jistgħu jittejjbu

42. Il-Gwida jispeċifika li d-Delegazzjonijiet għandhom jagħtu każ ta' finanzi pubbliċi u jirrappurtaw mas-servizzi ċentrali tal-Kummissjoni (1). Id-Delegazzjonjiet ġew diretti li r-rapporti ta' superviżjoni ta' kull sitt xhur għandhom jinkludu deskrizzjoni tas-sitwazzjoni (għal liema mudell huwa disponibbli) u skeda ta' kompiti għas-superviżjoni tar-riforma ta' finanzi pubbliċi (2). Għalkemm l-istruzzjonijiet huma għodda ta' ġestjoni validi, l-ewwel indikazzjonijiet li joħorġu mill-implimentazzjoni tagħhom (ara paragrafi 47-68) huma li jistgħu jiġu mtejjba u estiżi permezz ta':

a) il-mudell għad-deskrizzjoni tas-sitwazzjoni ta' finanzi pubbliċi isir konformi mal-qafas ta' valutazzjoni li bħalissa qed jiġi żviluppat mill-isħab ta' Responsabbiltà Finanzjarja tan-Nefqa Pubblika (3) (ara *Anness 2*);

b) neċessità ta' segwitu sistematiku ta' l-implimetazzjoni tal-programm ta' sostenn istituzzjonali sabiex jiġu identifikati miżuri fejn diffikultajiet jew dewmien qed jiġu esperjenzati;

c) neċessità ta' assigurazzjoni espliċita ta' konsistenza bejn il-varji analiżi (it-tnejn imsemmija hawn fuq u l-iskeda ta' kompiti għas-superviżjoni tar-riformi);

d) neċessità tad-Delegazzjoni li tagħti opinjoni ġenerali, flimkien ma' rakkomandazzjoni għal aktar azzjoni;

e) neċessità li l-elementi objettivi kollha ta' dawn ir-rapporti ta' monitoraġġ, fejn huwa possibbli, jiġu mtella' b'mod konġunt — jew għall-anqas maqsuma — ma' kontribwenti oħra (kull uffiċju lokali rappreżentant li jirrapporta lill-kwartieri ġenerali rispettivi tiegħu, flimkien, possibilment, l-għan finali li jiġi prodott dokument konġunt);

f) neċessità ta' l-awtoritajiet nazzjonali li jkunu involuti kemm jista' jkun possibbli fix-xogħol ta' valutazzjoni, bl-idea b'mod partikolari li jiġu żviluppati l-kapaċitajiet ta' verifika tagħhom. Iżda, il-kwalità tal-ġestjoni ta' finanzi publiċi għandha tkun kwistjoni għal ġudizzju professjonali indipendenti;

g) ir-rapporti għandhom jiġu prodotti b'inqas frekwenza, fuq bażi annwali, minħabba li proċedura ta' twissija minn kmieni msemmija fil-Gwida (4) tippermetti azzjoni fl-istess sena.

(1) Minn parti 5.3 tal-Gwida: id-Delegazzjoni timmonitorizza l-evoluzzjoni ta' finanzi pubbliċi permezz tar-relazzjonijiet ma' l-istituzzjonijiet lokali (Ministeru ta' L-Ekonomija u tal-Finanzi, il-Qorti ta' l-Awdituri, il-Bank Ċentrali, u l-Kumitat tal-Kontijiet Pubbliċi tal-Parlament Nazzjonali), kontribwenti oħra u soċjeta'ċivili. Hija tieħu minn dawn l-istituzzjonijiet ir-rapporti pubblikati regolarment tagħhom u tibgħathom lill-Kwartieri Ġenerali bil-kummenti. Id-Delegazzjoni għandha tagħti attenzjoni partikolari lejn il-programmi ta' riforma ta' finanzi pubbliċi u, fejn xieraq, għall-miżuri ta' implimentazzjoni miftiehma ma' kontribwenti u l-Kummissjoni Ewropea (arranġament ta' miżuri).

(2) Il-forma u l-kontenut tar-rappporti ta' monitoraġġ ta' kull sitt xhur huma msemmija fin-nota ta' l-AIDCO nota nru 24972 tat-18 ta' Settembru 2003 lill-Kapijiet tad-Delegazzjoni.

(3) PEFA kien imwaqqaf fl-2001 bħala tisħib bejn il-Bank Dinji, il-Kummissjoni Ewropea, DFID, is-Segretarjat ta' l-Istat Żvizzeru għall-Affarijiet Ekonomiċi, il-Ministeru Franċiż għall-Affarijiet Barranin, il-Ministeru Norveġiż għall-Affarijiet Barranin u l-IMF.

(4) Il-Gwida tispeċifika li l-Kapijiet tad-Delegazjoni għandhom jagħtu bidu għal proċedura ta' twissija minn kmieni jekk problemi sinifikanti jinħolqu li jistgħu ixekklu l-andament tajjeb tal-programm.

43. Dawn ir-rapporti jistrieħu fuq verifiki u valutazzjonijiet tal-kontribwenti u gvernijiet, li qed jevolvu f'modi sinifikanti. B'mod partikolari, il-Kummissjoni qed taħdem ma' kontribwenti oħra — partikolarment il-Bank Dinji — sabiex jiġi żviluppat qafas ta' valutazzjoni ta' l-eżekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi ġdid fi ħdan il-qafas tal-PEFA (ara *Anness 2*). Dan kieku jieħu post l-għodda eżistenti.

44. Il-Qafas ta' Valutazzjoni bħalissa qed jiġi eżaminat f'madwar 30 pajjiż (inklużi 18-il Pajjiż ACP), fejn f'14 minnhom l-Kummissjoni poġġiet lilha nnfisha bħala maniġer prinċipali [1]. Sa mill-2005, għaldaqshekk, il-kontribwenti għandu jkollhom biżżejjed esperjenza sabiex jagħmlu t-titjib neċessarju għall-Qafas sabiex jiġi adottat u magħmul operattiv. Wara eżaminazzjoni tal-Qafas ta' Valutazzjoni, xi titjib ġew proposti (ara paragrafu 7 ta' *Anness 2*).

Markaturi ta' eżekuzzjoni qed jiġu mtejjba

45. Matul l-implimentazzjoni tal-programmi ta' għajnuna mill-baġit tagħha, il-Kummissjoni tuża markaturi ta' eżekuzzjoni (ara *Anness 3*) sabiex tkejjel progress fil-kwalità ta' finanzjamenti pubbliċi u riżultati settorali, bl-għan prinċipali li tikkoraġġixxi l-pajjiżi benefiċjarji sabiex itejjbu l-ġestjoni tal-finanzi pubbliċi tagħhom. Dan tagħmlu billi tinterpreta l-markaturi bil-kalkolazzjoni ta' porzjonijiet varjabbli. Il-Gwida jipprovdi ħafna dettall dwar is-selezzjoni u l-użu ta' markaturi ta' eżekuzzjoni. Fil-bidu ta' l-2005, il-Kummissjoni bdiet eżerċizzju fuq metodi ta' titjib tagħhom.

46. Il-markaturi ta' eżekuzzjoni li jiġu wżati ma jkoprux l-aspetti kollha tar-riformi li qed jiġu implimentati minħabba li dan jagħmilhom wisq numerużi u mhux maniġġabbli. Huwa għaldaqshekk importanti li jingħataw raġunijiet għall-għażliet mittieħda u li jkun indikat b'mod ċar liema setturi mhux koperti mill-markaturi, b'dikjarazzjoni jekk humiex ta' prijorità baxxa, jekk ma kienx possibbli li jiġu identifikati markaturi xierqa jew jekk l-informazzjoni bażika ta' bżonn għall-kalkolazzjoni ta' markaturi ma hix dipendibbli (f'liema każ jistgħu jkunu magħmula aktar sodi fil-futur).

Implimentazzjoni tal-qafas metodoloġiku

Rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijet mhux kompluti

47. Ħafna mid-drabi, l-ewwel rapporti ta' monitoraġġ [2] mid-Delegazzjonijiet fil-ħames pajjiżi miżjura huma limitati għal analiżi statika tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi, li ġeneralment hija ta' kwalità tajba u maħduma fuq mudell provdut mill-kwartieri ġenerali. Dawn ir-rapporti mhux kompluti fis-sens li, fost affarijiet oħra, it-tabella dwar is-superviżjoni tar-riforma tal-finanzi pubbliċi ma tkunx preżenti (ara *Kaxxa 4*). Użu aħjar għandu jsir minnhom mis-servizzi ċentrali, li mhux dejjem irrispondew permezz ta' l-għotja ta' struzzjonijiet ċari rigward il-miżuri li jridu jittieħdu.

[1] Ara nota nru 17450 tad-9 ta' Ġunju 2004 mid-DEV u l-AIDCO għall-14-il Delegazzjoni konċernati.

[2] Ir-rapporti eżaminati fil-ħames pajjiżi kienu normalment l-ewwel mittip tagħhom li ġew pubblikati sa minn meta l-programmi kurrenti nbdew.

Kaxxa 4 — Rapporti ta' monitoraġġ fil-ħames pajjiżi miżjura

1. Fl-Etjopja ż-żewġ rapporti ta' monitoraġġ maħruġa f'Marzu u f'Lulju 2004 (2004-I u 2004-II) jimxu fuq il-mudell provduta mill-kwartieri ġenerali u jipprovdu informazzjoni ta' kwalita', iżda t-tabella dwar il-monitoraġġ tar-riforma ta' finanzi pubbliċi ma ġietx kompluta.

2. Fil-Mozambijk l-ewwel rapport ta' monitoraġġ ta' nofs is-sena kien mibgħut tard, minħabba r-riżorsi ta' persunal limitati disponibbli fid-Delegazzjoni. Ir-rapport jipprovdi informazzjoni ta' kwalita' u jimxi mal-mudell b'reqqa, iżda jonqsu informazzjoni dwar il-ġestjoni tar-riżorsi umani (parti I.B.3 tar-rapport), iż-żamma ta' proċeduri b'eċċezzjoni għall-esekuzzjoni tan-nefqa (parti II.B.4), u r-reġistrar ta' l-aktar bżonnijiet urġenti f'termini ta' tisħiħ ta' kapaċita' (parti III.C). Ir-rapport fuq ġestjoni dwar il-monitoraġġ tar-riforma tal-finanzi pubbliċi huwa nieqes ukoll.

3. Id-Delegazzjoni fin-Niġerja rċeviet istruzzjonijiet dwar il-preżentazzjoni ta' rapporti tard u ħasbet sabiex ittella' l-ewwel rapport dwar monitoraġġ tagħha fit-tieni nofs ta' l-2004, wara li r-reviżjoni tal-"Public Expenditure Management and Financial Accountability [1]" (PEMFA) kienet finalizzata.

4. Id-Delegazzjoni fiċ-Ċad bgħatet żewġ rapporti ta' monitoraġġ ta' kull sitt xhur, f'April 2003 u fi Frar 2004 (għat-tieni nofs ta' l-2003). It-tieni wieħed kien tard, minħabba nuqqasijiet fir-riżorsi umani fid-Delegazzjoni. il-Kwartieri Ġenerali kkummentaw fil-qasir dwar l-ewwel rapport, bl-lista ta' l-informazzjoni nieqsa. It-tieni rapport jimxi fuq il-mudell b'reqqa, iżda mhux komplut, mingħajr informazzjoni dwar ir-rwol tal-parlament u tas-sostenn istituzzjonali provdut mill-kontribwenti, kif ukoll ir-rapport ta' ġestjoni dwar il-monitoraġġ tar-riforma ta' finanzi pubbliċi. B'mod ġenerali l-informazzjoni hija preċiża u timmarka nuqqasijiet persistenti b'mod ċar, għalkemm hija tagħti lok għal ċerta mistoqsijiet dwar segwitu. Per eżempju:

a) parti I. B. 3 tar-rapport dwar monitoraġġ jgħid li riżorsi umani huma fil-qalba tan-nuqqasijiet fil-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi;

b) parti I. B. 5 tirrimarka li kien hemm ukoll koordinazzjoni insuffiċjenti bejn il-kontribwenti.

Ma hemm l-ebda indikazzjoni ta' l-azzjoni meħuda jew li trid tittieħed sabiex jiġu rrimedjati dawn is-sitwazzjonijiet.

5. Fil-każ taż-Żambja il-ftehim dwar finanzjament kien iffirmat f'Ġunju 2004, allura ma kienx għad hemm rapport ta' monitoraġġ.

[1] Responsabbiltà Finanzjarja ta' Ġestjoni ta' Nefqa Pubblika.

Markaturi ta' eżekuzzjoni joffru inċentiv wisq żgħir

48. Il-markaturi ta' eżekuzzjoni huma negozjati mal-gvern (ko-firmatarju għall-fethim ta' finanzjament), u ġeneralment ikkordinati mal-kontribwenti l-oħra. In-natura u n-numru ta' markaturi ta' ġestjoni tal-finanzi pubbliċi, u konsegwentement il-konvenjenza tagħhom għall-inkoraġġiment tal-progress tarriformi, ivarja enormement minn pajjiż għall-ieħor.

49. Il-markaturi għall-allokazzjoni tal-baġit jew livelli ta' implimentazzjoni, li, meta ristretti għal settur partikolari, jixbħu aktar markaturi ta' dħul settorali, huma relattivament faċli biex jitkejjlu iżda mhux l-aktar metodu effettiv sabiex jinkoraġġixxu pajjiżi ACP sabiex itejjbu l-affidabilità tal-ġestjoni, it-trasparenza u l-effettività. Il-markaturi użati fl-Etjopja, Mozambijk u Żambja huma kemmxejn dgħajfa f'dan ir-rispett. Min-naħa l-oħra, il-markaturi fin-Nigerja u ċ-Ċad ([1]) joffru aktar inċentiv (ara *Kaxxa 5*).

Kaxxa 5 — Markaturi dwar l-esekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi inklużi fil-ftehim ta' finanzjament għall-ħames pajjiżi miżjura

1. L-Etjopja għandha tliet markaturi ta' finanzi pubbliċi li jiffukaw fuq l-iskeda finanzjarja, progress tal-"Government Information System Strategy ([1])" (GISS), u l-livell ta' l-allokazzjoni tal-baġit għas-setturi tas-saħħa u l-edukazzjoni. Huma, in fatti, imnissla mill-"Poverty Reduction Strategy Paper ([2])" (PRSP) u huma maqsuma mal-kontribwenti l-oħra.

2. Il-Mozambijk għandu tmien markaturi ta' finanzi pubbliċi, tnejn minnhom jiffukaw fuq dixxiplina tal-baġit (l-għan tagħhom hija li jivverifikaw li n-nefqa kurrenti ma teċċedix l-ammonti speċifikati fil-baġit) u sitta fuq il-livell ta' implimentazzjoni tan-nefqa kurrenti fis-setturi ta' prijorita'. Il-markaturi ma humiex imnissla mill-Plano de Acção para a Reducção da Pobreza Absoluta (PARPA) ([3]) u lanqas mill-arranġament komuni tal-kontribwenti, il-"Performance Assessment Framework ([4])" (PAF).

3. In-Niġerja għandha seba' markaturi ta' finanzi pubbliċi li jiffukaw fuq: ir-rata ta' rkupru għall-"patente synthétique" (sors ta' dħul bbażat fuq is-settur informali. Ir-rata ta' rkupru hija kunsidrata bħala baxxa b'mod anormali); rata ta' tiċħid għal talbiet ta' impenn; żmien meħud għal istruzzjonijiet ta' ħlas; livell ta' arretrati; rata ta' approvazzjoni għal approprjazzjonijiet delegati; rata ta' implimentazzjoni għat-trasferiment lill-Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER); allokazzjoni għal fondi CAFER. Uħud minn dawn jitnisslu mill-Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PPARP) u l-oħrajn kienu miftiehma malgvern bħala riżultat ta' nuqqasijiet reġistrati matul il-verifika talprogramm ta' aġġustament strutturali fl-2001. Il-kontribwenti l-oħra ma jużawx markaturi, iżda l-approprjazzjonijiet huma soġġetti għal kundizzjonijiet speċjali.

4. Iċ-Ċad għandu 20 markaturi ta' finanzi pubbliċi: sitta minnhom huma kundizzjonijiet minn qabel li jaħdmu bħala markaturi u jiffukaw fuq dokumenti li l-gvern kellu jippreżenta jew japprova; sebgħa jirrelataw mar-rati ta' implimentazzjoni tal-baġit (impenn/allokazzjoni jew ħlasijiet/impenni); wieħed għall-arretrati; tnejn għal xogħol bl-appalt (metodi ta' kuntrattazzjoni u żmien); tnejn għall-andament fil-preparazzjoni ta' sejħiet għall-offerti u kuntratti; tnejn għar-rati tal-kunsinna ta' oġġetti prinċipali ta' tagħmir lil strutturi benefiċjarji. Huma mhux mibgħuta mill-PRSP (Dokument ta' Strateġija għal Tnaqqis tal-Povertà), minħabba li wieħed biss mit-80 markaturi li hija tipproponi huwa rilevanti għall-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi.

5. Iż-Żambja għandha 12-il markaturi ta' finanzi pubbliċi. Huma jiffukaw fuq l-abbozzar tal-baġit (allokazzjonijiet mill-baġit konsistenti mal-programmi u l-politika stabbiliti, b'attenzjoni partikolari għas-setturi soċjali ta' l-edukazzjoni u saħħa, Awditur Ġenerali u programmi ta' tnaqqis tal-povertà) u l-implimentazzjoni attwali tal-baġit (fondi huma mibgħuta skond l-allokazzjoni mill-baġit u marbuta ma' rikonċiljazzjonijiet ta' nefqa tal-bank).

([1]) *Strateġija ta' Sistema ta' Informazzjoni tal-Gvern.*
([2]) *Dokument ta' Strateġija għal Tnaqqis tal-Povertà.*
([3]) *Pjan ta' azzjoni għat-tnaqqis ta' povertà.*
([4]) *Qafas ta' Valutazzjoni ta' Esekuzzjoni.*

50. Dwar suġġett ieħor, il-ftehim ta' finanzjament mhux dejjem jagħtu informazzjoni ta' kwalità sodisfaċenti rigward markaturi. Għandu jkun hemm b'mod sistematiku dettalji li jispjegaw il-kondizzjonijiet, definizzjoni, metodu ta' kalkolazzjoni u sorsi ta' informazzjoni għal kull markatur, kif inhu l-każ tal-ftehim ta' finanzjament man-Niġerja.

51. Sussegwentement għall-eżerċizzju tagħha dwar "kondizzjonalitajiet" fl-2005, ikun ta' għajnuna jekk il-Kummissjoni kellha tinkludi markaturi fil-Gwida rigward l-importanza relattiva li trid tiġi assenjata lill-porzjonijiet varjabbli u lill-markaturi ta' eżekuzzjoni ta' finanzi pubbliċi (ara paragrafi 4-5 f'*Anness 3*).

Progress mhux indaqs f'pajjiżi differenti rigward kordinazzjoni ma' kontribwenti oħra

52. Il-Gwida jirrimarka ġustament il-bżonn għall-ħidma, sa kemm huwa possibbli, b'kordinazzjoni mal-kontribwenti l-oħra.

53. Kordinazzjoni bejn il-kontribwenti teżisti, l-ewwel nett, fuq livell tal-kwartieri ġenerali u, it-tieni nett, bejn ir-rappreżentanti lokali tal-kontribwenti f'kull pajjiż ACP. Għandu jkun hemm b'mod parallel linji tajba ta' komunikazzjoni bejn dawn iż-żewġ livelli f'kull organizzazzjoni tal-kontribwenti. Fuq livell tal-Kwartieri Ġenerali, kordinazzjoni fuq aspetti rigward il-monitoraġġ ta' l-eżekuzzjoni ta' finanzi pubbliċi huwa organizzat b'mod raġjonevolment tajjeb taħt forma tas-sħubija PEFA (ara paragrafi 42-43) ([2]), f'liema l-Kummissjoni għandha rwol importanti.

([1]) Fiċ-Ċad, iż-żewġ markaturi għar-rata ta' kunsinna lill-istrutturi benefiċjarji, għalkemm utli, jipprovdu għal kontrolli bażati fuq riċevuti, li m'humiex biżżejjed. Il-mekanzija għandha tkun spezzjonata fiżikalment.

([2]) Il-Kumitat ta' Tmexxija PEFA, fuq liem il-Kummissjoni hija rappreżentata, jiltaqa' darbtejn fis-sena. Ir-riżultati tax-xogħol tal-PEFA huma miġjuba għall-attenzjoni tal-kontribwenti prinċipali l-oħra f'korpi ta' l-OECD.

54. Lokalment, il-kordinazzjoni hija ġeneralment sodisfaċenti izda mhux dejjem strutturata biżżejjed (ara *Kaxxa 6*). Hija dejjem qiegħda tevolvi minħabba li tieħu ż-żmien sabiex tibni netwerk ta' sħubija volontarja ta' kontribwenti, aktar u aktar mill-liema qed jagħtu għajnuna mill-baġit. Il-Kummissjoni tikkollabora mill-viċin ma' l-istituzzjonijiet ta' *Bretton Woods*, li jeżerċitaw influwenza konsiderevoli u għandhom aktar riżorsi sostanzjali għad-dispożizzjoni tagħhom. Mill-ħames pajjiżi miżjura, il-kordinazzjoni hija l-aktar avvanzata fil-Mozambijk, li għandu l-itwal esperjenza f'dan il-qasam (ara *Anness 4*).

Kaxxa 6 — Kordinazzjoni bejn kontribwenti fil-ħames pajjiżi miżjura

1. Fl-Etjopja kordinazzjoni bejn kontribwenti taħdem tajjeb. Id-Delegazzjoni tippresiedi il-grupp informali ta' sostenn dirett mill-baġit u hija membru tal-kumitat tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi li żżomm laqgħat ta' kull xahar bejn kontribwenti u l-gvern. Ix-xogħol kollu ta' valutazzjoni huwa mwettaq b'mod konġunt u l-Etjopja, bħala waħda mit-18-il pajjiżi piloti ACP PEFA, ser jeżamina l-qafas ta' valutazzjoni ta' eżekuzzjoni l-ġdid (ara paragrafu 44).

*2. Is-sitwazzjoni fil-Mozambijk tipprovdi eżempji varji ta' prattika tajba u hija deskritta f'*Anness 4.

3. Fin-Niġerja ma hemm l-ebda struttura formali għall-koordinazzjoni bejn kontribwenti, iżda djalogu għaddej sodisfaċenti ġie mwaqqaf bejniethom. Is-setturi varji ta' finanzi pubbliċi huma diviżi bejn il-Kummissjoni (programmar, implimentazzjoni u kontroll tal-baġit), il-Bank Dinji (xogħol bl-appalt u riforma strutturali) u l-IMF (qafas makroekonomiku u kwistjonijiet monetarji).

4. Fiċ-Ċad rappreżentanti tal-Kummissjoni, l-IMF, il-Bank Dinji (WB), il-Bank ta' Żvilupp Afrikan (ADB) u l-Aġenzija ta' l-Iżvilupp Franċiża (AFD) jiltaqgħu b'mod informali u jipparteċipaw f'valutazzjonijiet konġunti. Dawn il-kontribwenti għandhom perċezzjonijiet differenti ta' verifika esterna fil-pajjiż. Filwaqt li l-Kummissjoni, l-IMF u l-AFD iridu jiżviluppaw il-Kamra tal-kontabili, il-WB jistrieħ fuq korp ta' verifika ieħor, Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers (Il-Bord ta' Kontroll ta' Dħul miż-Żejt Minerali u Monitoraġġ — CCSRP), li jipprova jżomm salvagwardji dwar l-użu ta' dħul miż-żejt.

5. Fiż-Żambja il-kordinazzjoni taħdem tajjeb. Il-WB, id-Delegazzjoni u kontribwenti oħra nkoraġġixxu lill-gvern sabiex jiġbor ir-reviżjoni tal-PEMFA (responsabbilta' finanzjarja ta' ġestjoni ta' nefqa pubblika) u l-pjan ta' azzjoni li ser jiġi warajha. F'Diċembru 2004 programm ta' sostenn ġenerali għall-implimentazzjoni tal-pjan kien iffirmat minn 11-il sieħeb. Id-Delegazzjoni u n-Norveġja jippresiedu il-grupp ta' kontribwenti PEMFA. Barra minn hekk, id-Delegazzjoni hija membru ta' grupp informali li jeżamina il-kwalita' tan-nefqa tal-gvern. Fl-aħħar nett, Prospett ta' Ftehim kien iffirmat fl-2004 minn tmien kontribwenti u mill-gvern (Qafas għall-armonizzazzjoni fil-prattika — HIP), l-għanijiet prinċipali huma l-kordinazzjoniu l-armonizzazzjoni tal-kontribwenti, allinjament tal-kontribwenti dwar proċeduri tal-gvern u l-impenn tal-gvern għat-twettiq tar-riformi neċessarji. il-Kummissjoni għadha ma ffirmatx il-prospett.

55. Il-Kummissjoni ma għandiex aċċess għal informazzjoni kompluta dwar l-għajnuna mill-baġit li kontribwenti oħra jallokaw u jonfqu fil-pajjiżi benefiċjarji. Din l-informazzjoni hija diffiċli li wieħed jiltaqa' magħha peress li ma hemmx definizzjoni standard ta' għajnuna mill-baġit, u minħabba n-nuqqas ta' informazzjoni mogħtija minn ċerta kontribwenti.

Relazzjonijiet ma' parlamenti u Istituzzjonijiet Supremi ta' Verifika għandhom jiġu msaħħa

56. Jekk ir-riformi tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi għandu jkollhom suċċess, huwa importanti li l-pajjiżi jassumu pussess fil-livelli kollha, mill-uffiċjal li huwa mistenni li jsegwi proċeduri ġodda sa l-aktar livelli għolja tal-gvern. Inkella proċeduri ikunu applikati ħażin jew saħansitra evitati. Dan il-pussess jiddependi, fost affarijiet oħra, fuq il-kwalità tar-relazzjonijiet bejn il-kontribwenti ma' l-awtoritajiet nazzjonali, u fuq kollox mal-gvern, il-parlament u l-SAI.

57. Il-gvern huwa s-sieħeb tal-Kummissjoni u kofirmatarju tal-programmi ta' għajnuna mill-baġit, kif ukoll li jaġixxi fir-rwol prinċipali fit-tfassil u l-implimentazzjoni tar-riformi li huma intiżi sabiex itejjbu l-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi.

58. Il-parlament għandu rwol importanti fil-promozzjoni ta' dawk ir-riformi, speċjalment fejn huma jirrigwardaw programmazzjoni tal-baġit u segwitu tar-rapport ta' verifika ta' l-SAIs. Huwa ta' importanza fundamentali li jiġi assigurat kemm jista' jkun li fit-twettiq ta' dawn il-funzjonijiet il-parlament qed jaġixxi fl-interess tal-pajjiż u mhux gwidat esklussivament minn pressjoni mill-kontribwenti. Skond il-Kummissjoni, il-progress l-aktar sinifikanti huwa milħuq fil-pajjiżi fejn il-parlamenti huma l-aktar attivi.

59. L-SAI huwa l-awditur estern responsabbli għall-valutazzjoni ta' l-implimentazzjoni tal-baġit u l-kredibilità tal-kontijiet annwali. Għalkemm f'ħafna mill-pajjiżi ACP ser jgħaddu snin qabel ma l-SAI ikun f'pożizzjoni sabiex jerfgħa r-responsabbilitajiet tiegħu b'mod komplut, ir-riżultati tax-xogħol ta' l-SAIs għandu jkun sistematikament inkluż ([1]) fl-informazzjoni li hija disponibbli għall-kontribwenti, iżda mingħajr il-kreazzjoni ta' rabta eċċessiva bejn dawk ir-riżultati u l-ammont ta' għajnuna riċevuta.

60. Id-djalogu mal-gvernijiet huwa normalment formali u sodisfaċenti ([2]). L-involviment tal-parlament u d-djalogu ma' l-SAIs (ara *Kaxxa 7*), min-naħa l-oħra, huma ħafna drabi insuffiċenti, minħabba n-nuqqasijiet istituzzjonali ta' dawn il-korpi u n-nuqqasijiet tal-pożizzjoni tagħhom fir-rigward tal-gvern u l-kontribwenti.

([1]) L-SAIs ta' uħud mill-pajjiżi kontribwenti jiltaqgħu regolarment fil-kuntest ta' korp ta' kordinazzjoni magħruf bħala HOAP (Armonizzazzjoni ta' Prattika ta' Verifika Barranija). L-għan huwa sabiex jiġi żviluppat approċċ kordinat bbażat fuq ix-xogħol ta' l-SAIs tal-Pajjiżi benefiċjarji u, bil-ftehim tagħhom, sabiex jiġi verifikat l-użu ta' għajnuna mill-baġit maħruġa mill-gvernijiet rispettivi (kontribwenti) tagħhom.

([2]) Il-proposti u l-ftehim dwar finanzjar jipprovdu formalment għal djalogu mal-gvern.

Kaxxa 7 — Eżempji ta' djalogu insuffiċjenti ma' l-Istituzzjonijiet Supremi Nazzjonali ta' Verifika

1. Fl-Etjopja l-kontribwenti ma għamlux użu tar-rapporti ta' l-Awditur Ġenerali (u rapporti minn awdituri interni), li kienu bl-Amharic. B'riżultat taż-żjara ta' verifika tal-Qorti traduzzjonijiet kellhom jiġu mħejjija, sabiex ir-rapporti jkunu jistgħu jiġu użati, u l-awditur ġenerali kellu jingħaqad mal-kumitat ta' ġestjoni tal-finanzi pubbliċi li jinkludi rappreżentanti tal-kontribwenti u tal-gvern.

2. Fil-Mozambijk, djalogu mat-Tribunal administratif (TA — Tribunal Amministrattiv) huwa diffiċli. It-TA ma kkunsidrax lilu nnifsu marbut bl-azzjoni fl-arranġament tal-"Performance Assessment Framework ([1])" (PAF) li jimmira lejn li jneħħi il-funzjoni tiegħu ta' kontroll ex ante. Il-kontribwenti nnegozjaw l-arranġament mal-gvern u t-TA isostni li tista' u għandha tapplika biss leġislazzjoni nazzjonali.

([1]) Qafas ta' Valutazzjoni ta' Esekuzzjoni.

61. Il-Kummissjoni, b'kordinazzjoni mal-kontribwenti l-oħra, għandha tkompli tiżviluppa metodoloġija sabiex tipprovdi lill-SAIs b'sostenn istituzzjonali xieraq ([1]), u sabiex twaqqaf sostenn simili għal kumitati parlamentari dwar kontroll finanzjarju u ta' baġit.

62. Il-gvern, li huwa soġġett għal verifika mill-parlament u l-SAI, mhux neċessarjament l-aħjar sabiex jiddiskuti miżuri sabiex isaħħaħ il-poteri tagħhom. Huwa għaldaqshekk importanti ħafna, fil-kuntest ta' negozjati mal-gvern ta' pajjiż, dwar kif il-Kummissjoni tista' tersaq aktar viċin lejn dawn iż-żewġ istituzzjonijiet.

Nuqqas ta' riżorsi umani fil-Kummissjoni

63. Iż-żjarat ta' verifika urew li r-riżorsi umani mqabbda sabiex jimmonitoraw riformi ta' finanzi pubbliċi kienu xi drabi insuffiċjenti.

64. Il-persunal involut huma fil-parti l-kbira kollha ekonomisti (dan jgħodd ukoll għal rappreżentanti lokali ta' kontribwenti oħra). Sakem din l-ispeċjalizzazzjoni hija relevanti, xi diversifikazzjoni għandha tkun ta' għajnuna fejn diversi membri ta' Delegazzjoni huma assenjati għal għajnuna mill-baġit.

([1]) F'Diċembru 2004, il-persunal tal-Qorti ħa sehem f'seminar organizzat mill-Kummissjoni fuq it-tema ta' l-iżvilupp tal-kapaċitajiet ta' Istituzzjonijiet Supremi tal-Verifika.

65. Ir-riżorsi disponibbli għas-servizzi ċentrali huma meqjusa inadegwati mill-Kapijiet ta' l-Unità konċernata. Il-Qorti tikkunsidra li tibdil huwa ġustifikat f'dan il-qasam bil-ħsieb ta' l-ammonti involuti u l-importanza ta' l-attività, u li s-sitwazzjoni tista' tkun imtejjba bit-tqassim tajjeb ta' l-użu tar-riżorsi disponibbli ([2]).

66. Ma' dan, ċerta kompiti, bħall-analiżi ta' proposti dwar finanzjar u r-rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijiet, għandhom ikunu sistematizzati permezz ta' l-użu ta' listi ta' kontrolli ([3]). Dawn għandhom jippermettu li jiġi assigurat li x-xogħol imwettaq huwa kemm komprensiv u omoġenu u li jiffaċilita reviżjonijiet ta' attività.

67. Il-Kummissjoni għandha tkompli bl-isforzi tagħha rigward it-titijib fil-formazzjoni ta' l-aġenti tagħha fis-suġġett ta' finanzi pubbliċi ([4]).

68. Fl-aħħarnett, il-ġabra ta' esperjenza u l-identifikazzjoni u t-tqassim ta' l-aħjar prattika, li ġiet organizzata bejn Delegazzjonijiet Afrikani tal-Punent, għandhom jiġu estiżi għal reġjuni oħra.

Sitwazzjoni fuq il-post: progress fuq riformi iżda l-ġestjoni mill-pajjiżi benefiċjarji għadha bagħtuta

69. Il-verifiki fil-ħames pajjiżi ma wrewx xi differenzi sinifikanti bejn l-informazzjoni provduta mill-Kummissjoni u s-sejbiet fuq il-post (bl-eċċezzjoni tal-problema msemmija f'paragrafu 38).

([2]) Il-taqsim tal-monitoraġġ tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi bejn l-Uffiċċju ta' Koperazzjoni ta' *EuropeAid* (AIDCO) u d-Direttorat Ġenerali ta' l-Iżvilupp (DEV) iwassal għal sitwazzjoni li hija 'l bogħod mill-ideali u taħdem biss minħabba r-relazzjonijiet interpersonali tajba.

([3]) Lista standard ta' punti li jridu jiġu kontrollati sabiex jiġi assigurat li dokumenti ġew analizzati sistematikament u b'mod komplut u sabiex jiġi identifikat min wettaq il-kontrolli.

([4]) Persunal tal-Qorti ħa sehem fit-tlett korsijiet prinċipali ta' taħriġ dwar għajnuna mill-baġit li l-Kummissjoni organizzat għall-persunal tagħha (żewġ korsijiet — ta' introduzzjoni u avvanzat — dwar għajnuna mill-baġit makroekonomika u wieħed dwar għajnuna settorali mill-baġit).

70. Is-sistemi tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi huma milquta min-nuqqasijiet numerevoli ([1]) li huma ħafna drabi aktar aċċentwati fl-awtoritajiet ta' barra miċ-ċentru bħal muniċipalitajiet, u għajnuna mill-baġit tibqa' esposta għal riskju sinifikanti ta' użu ħażin. Iżda, ħafna riformi importanti mmirati lejn il-limitazzjoni ta' dan ir-riskju qed jiġu implimentati, u l-Pajjiżi benefiċjarji qed jagħmlu sforz li jidher lejn din id-direzzjoni. Progress ġie nnutat fis-setturi ta' programmar ta' baġit (aktar konsistenti ma' l-istrateġija ta' tnaqqis ta' povertà), l-implimetazzjoni ta' dħul ([2]) u nefqa (b'mod partikolari s-simplifikazzjoni u kompjuterizzazzjoni frekwenti ta' ċirkuwiti, ġestjoni ta' flus razzjonalizzata u regoli aktar stretti dwar xogħol bl-appalt), il-fatturazzjoni tal-kontijiet (aktar malajr) u verifika interna u esterna (ara *Kaxxa 8*).

Kaxxa 8 — Riformi prinċipali tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi li qed iseħħu fl-2004 fil-ħames pajjiżi miżjura

1. Fl-Etjopja il-programm ta' ġestjoni u kontroll tan-nefqa (EMCP) jinkludi tmien proġetti kurrenti li jkopru il-qafas legali finanzjarju, il-programm ta' nefqa pubblika, riforma tal-baġit (programmazzjoni u monitoraġġ), riforma tal-kontabilita', ġestjoni ta' flus, sistemi ta' informazzjoni finanzjarja, u verifika interna u esterna.

2. Fil-Mozambijk ir-riforma prinċipali tikkonċerna is-sistema ta' amministrazzjoni finanzjarja tal-gvern (SISTAFE). SISTAFE daħlet fis-seħħ reċentement, wara xi dewmien, u tkopri simplifikazzjoni ta' ċirkuwiti ta' dħul u nefqa, razzjonalizzazzjoni ta' kontijiet tat-Teżor, kompjuterizzazzjoni ta' nefqa, klassifikazzjoni tal-baġit, għeluq u verifika tal-kontijiet, spezzjoni ġenerali ta' finanzi, proċeduri tal-baġit u programmazzjoni ta' żmien medju. Ma' dan kien hemm riforma ta' proċeduri ta' tqassim u riforma ta' dħul fiskali u mid-dwana. Dan ta' l-aħħar jinsab bħalissa fl-istadji finali u d-dħul domestiku żdied minn 9 % għal madwar 14 % tal-prodott gross domestiku mill-1996 sa l-2004.

3. Klassifikazzjoni ġdida tal-baġit u tabella ġdida ta' kontijiet ġew adottati fin-Niġerja u jinsabu fl-istadju ta' implimentazzjoni. It-testi legali u amministrattivi li jiggvernaw iċ-ċiklu tal-baġit qed jiġu aġġornati u riformi rigward il-ġabra ta' dħul, xogħol bl-appalt u istituzzjoni suprema tal-verifika qiegħdin jitħejjew.

4. Riformi ġew mibdija fiċ-Ċad, li prinċipalment ikopru l-introduzzjoni ta' qafas ta' nefqa ta' żmien medju, leġislazzjoni finanzjarja, l-introduzzjoni ta' programmi dwar baġits, kompjuterizzazzjoni u razzjonalizzazzjoni taċ-ċirkolazzjoni ta' nefqa, xogħol bl-appalt, dħul fiskali u mid-dwana, u l-iżvilupp ta' għodda ta' ġestjoni.

5. Fiż-Żambja numru ta' riformi qed iseħħu rigward ir-ristrutturazzjoni tas-servizzi, is-sistema ta' ħlas tas-servizz taċ-ċivil, deċentralizzazzjoni u responsabbilta' finanzjarja ta' ġestjoni ta' nefqa pubblika (PEMFA). Dan ta' l-aħħar huwa mqassam fi 12-il parti, li jkopru iċ-ċiklu kollu tal-baġit. Ġestjoni finanzjarja diġa' ġiet kompjuterizzata u fl-2004 il-gvern introduċa baġit ibbażat fuq l-attività b'rabta mal-programmazzjoni ta' żmien medju u limiti ta' kull xahar għat-trasferiment ta' fondi.

71. Minħabba l-iskop u l-komplessità tagħhom, dawn ir-riformi ser jieħdu ż-żmien, speċjalment peress li jkun hemm dewmien frekwenti minħabba l-poteri normalament limitati ħafna tad-dipartimenti responsabbli sabiex jimplimentawhom. Għadu kmieni wisq sabiex jiġu nnotati riżultati li jdumu sinifikanti, għalkemm s-segwitu implimentat mill-Kummissjoni partikolarment juri riżultati temporanji parzjali li huma raġonevolment pożittivi.

Ir-reazzjonijiet tal-Kummissjoni huma xierqa

72. Kull ftehim ta' finanzjament huwa kuntratt li jorbot lill-Kummmissjoni u lill-pajjiż benefiċjarju. Il-Kummissjoni tista' tirreaġixxi għall-evoluzzjoni fil-kwalità ta' ġestjoni tal-finanzi pubbliċi ta' pajjiż benefiċjarju f'wieħed minn erba' modi. Tista' jew tissospendi unilateralment programm, temendah bi ftehim mal-pajjiż konċernat, tieħu azzjoni matul l-implimentazzjoni tal-programm u tinfluwenza t-tfassil ta' programm sussegwenti. Ir-reazzjonijiet tal-Kummissjoni huma xierqa u konsistenti ma' l-approċċ dinamiku tagħha (ara paragrafu 28). Per eżempju, il-Kummissjoni waqqfet il-ħlas liċ-Ċad ta' l-ewwel porzjon (fiss) ta' 20 miljun euro wara l-interruzzjoni tal-programm ta' l-IMF ([3]).

73. Fejn il-ħlas ta' porzjon varjabbli huwa taħt il-massimu speċifikat, il-bilanċ jibqa' assenjat lill-pajjiż benefiċjarju. Dan inaqqas l-effett ta' inċentiv ta' porzjonijiet varjabbli. Għandu jkun aktar effettiv li jiġi deċiż li kwalunkwe bilanċ huwa mitluf mill-pajjiż.

([1]) Barra min-nuqqas ġenerali rigward il-kapaċità tad-dipartimenti tal-gvern fil-pajjiżi benefiċjarji, nuqqasijiet ħafna drabi jolqtu, per eżempju, xogħol bl-appalt, segwitu ta' xiri (l-ebda verifika ta' materjali jew inventarju), ġestjoni ta' flus, verifika, għodda ta' ġestjoni u proċeduri u riżorsi ta' korpi ta' verifika interni u esterni.

([2]) Fil-prattika, riformi tal-gvern ħafna drabi jieħdu in konsiderazzjoni ta' dħul domestiku, iżda dan mhux enfasizzat b'mod adegwat fil-Gwida tal-Kummissjoni (ara paragrafu 24).

([3]) In-negozzjazzjonijiet lejn it-tmiem ta' l-2003 bejn l-IMF u l-gvern dwar is-sitt reviżjoni tal-programm finanzjat mill-Faċilità għal Tnaqqis ta' Povertà u Tkabbir (PRGF) naqqsu milli jwasslu għal ftehim. Minħabba li l-programm PRGF skada fis-6 ta' Jannar 2004 u ma kienx estiż, iċ-Ċad ma baqax awtomatikament eliġibbli għal għajnuna mill-baġit taħt l-Artikolu 67(4) tal-Ftehim ta' Cotonou.

74. Minħabba li r-riforma tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi hijaa proċess ta' bejn żmien medju u fit-tul, kull tiġdid ta' programm għandu jittieħed bħala opportunità għall-aġġustament il-"kundizzjonalitajiet" ta' għajnuna mill-baġit (kundizzjonijiet minn qabel, markaturi u importanza ta' porzjonijiet varjabbli) sabiex jirrifletti l-progress milħuq u prijoritajiet ġodda. Għadu kmieni wisq sabiex jiġu nnotati liema reazzjonijiet ser ikun hemm f'dan l-istadju fil-ħames pajjiżi miżjura.

KONKLUŻJONIJIET U RAKKOMANDAZZJONIJIET

Konklużjonijiet

75. Il-verifiki tal-Qorti provdew tweġibiet għall-mistoqsijiet imqajjma f'paragrafu 19.

76. Il-Kummissjoni ddefiniet **qafas metodoloġiku** sabiex jippermettilha li teżamina s-sitwazzjoni inizjali u żvilupp sussegwenti tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi tal-pajjiżi benefiċjarji (ara paragrafi 23 u 41). Iżda, dan il-qafas mhux komplut (ara paragrafi 24 u 26) u nieqes mill-preċiżjoni (ara paragrafu 25). Huwa ma jagħtix garanzija li programmi ta' għajnuna huma ta' rabta loġika (ara paragrafu 30). Il-Gwida ma hux aġġornat (ara paragrafu 27). L-istruzzjonijiet rigward rapporti ta' monitoraġġ huma ikompluti ukoll, għalkemm il-Kummissjoni diġa' introduċiet titjib sinifikanti (ara paragrafu 42).

77. Matul l-istadju inizjali, dan il-qafas metodoloġiku kien **implimentat** b'mod raġjonevolement sodisfaċenti, minkejja l-attenzjoni inadegwata li ngħatat għall-korruzzjoni, in-nuqqas ta' rakkomandazzjonijiet mill-Kapijiet tad-Delegazzjoni u, f'xi okkażjonijiet, in-nuqqas ta' qafas ġenerali ta' sostenn istituzzjonali (ara paragrafi 31-37). Il-kwistjonijiet huma inqas sodisfaċenti matul is-segwitu, fejn ir-rapporti tad-Delegazzjonijiet huma wisq statiċi u inkompluti u l-markaturi ta' eżekuzzjoni joffru inċentiv żgħir wisq (ara paragrafi 47-51).

78. Dawn il-proċessi huma kumplessi u inkonvenjenti sabiex jiġu implimentati, minħabba li huma japplikaw għal Pajjiżi sovrani għal liema l-pussess tar-riformi huwa kriterju għas-suċċess għal liema l-Kummissjoni tista' tagħfas iżda fuq liema ma għandha l-ebda kontroll.

79. Bl-istess mod, il-Kummissjoni ma għandha l-ebda kontroll fuq kordinazzjoni bejn kontribwenti, għalkemm għandha rwol importanti fuq livell ta' kwartieri ġenerali, prinċipalment mal-Bank Dinji, fil-Kuntest tal-PEFA (ara paragrafu 43). Madanakollu, il-kordinazzjoni fil-pajiżi ACP tibqa' l-aktar waħda diffiċli, li tista' tolqot b'mod partikolari l-implimentazzjoni tal-Qafas ta' Valutazzjoni tal-PEFA f'dawn il-pajjiżi.

80. L-informazzjoni fuq liema d-deċiżjonijiet dwar finanzjament kienu bbażati — u, sussegwentement, l-informazzjoni fid-dokumenti ta' segwitu — **jagħtu stampa ċara tas-sitwazzjoni**. Għal din ir-raġuni, il-Kummissjoni tkun normalment infurmata tajjeb dwar in-nuqqasijiet li jolqtu s-sistemi ta' ġestjoni ta' finanzi pubbliċi (ara paragrafi 38 u 69-71).

81. Id-**deċiżjonijiet** ta' finanzjament tal-Kummissjoni, u r-**reazzjonijiet** tagħha fin-nofs tal-programm, huma xierqa fid-dawl ta' l-interpretazzjoni dinamika tagħha ta' l-Artikolu 61(2) tal-Ftehim ta' Cotonou (ara paragrafu 28). Iżda, minħabba li dan iżid il-livell ta' riskju, għall-anqas f'perijodu qasir, huwa ta' importanza doppja għall-Kummissjoni li timmonitorizza s-sitwazzjoni rigorożament.

82. Sa dan it-tant, id-**deċiżjonijiet** tal-Kummissjoni huma argumentati b'mod insuffiċjenti (ara paragrafu 39). Il-proposti u l-ftehim dwar finanzjament ma jagħmlux ċar b'mod suffiċjenti kif in-nuqqasijiet misjuba fil-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi, programmi ta' riforma tal-gvern, is-sotenn istituzzjonali mistenni għall-implimentazzjoni ta' dawk ir-riformi u l-għodda ta' segwitu — inkluż kundizzjonijiet minn qabel u markaturi ta' eżekuzzjoni — huma relatati bejniethom infushom (ara paragrafu 30). Dan in-nuqqas ta' koeżjoni u perspettiva, u preżentazzjoni li mhix strutturata u ta' kwalitajiet differenti wisq, ma jippermettux lill-Kumitat ta' l-EDF sabiex ikollu assigurazzjoni li kunsiderazzjoni qed tingħata lin-nuqqasijiet kollha (ara paragrafi 32-33).

83. Ir-riformi li jakkumpanjaw għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata għandhom bżonn ta' ħafna żmien. Għadu kmieni wisq sabiex jidhru xi riżultati sinifikanti li jdumu, għalkemm is-segwitu implimentat mill-Kummissjoni juri b'mod partikolarment raġonevoli riżultati parzjalment-temporanji pożittivi (ara paragrafi 69-71). Ir-riskji għal liema għajnuna mill-baġit hija esposta (ara paragrafu 12), li jinkwietaw lill-Parlament u l-Kunsill (ara paragrafu 2), għaldaqshekk ikomplu japplikaw fil-maġġoranza tagħhom. Ir-rakkomandazzjonijiet li jsegwu għandhom jippermettu t-titjib tal-ġestjoni ta' dawk ir-riskji.

Rakkomandazzjonijiet

84. Il-Kummissjoni għandha taġġorna l-Gwida Metodoloġika tagħha għall-ipprogrammar u l-implimentazzjoni ta' sostenn mill-baġit għal pajjiżi terzi bl-inkorporazzjoni tiegħu fl-istruzzjonijiet rilevanti maħruġa sa minn Marzu 2002 (ara paragrafu 27), sabiex jiġi assigurat li f'kull programm ta' għajnuna hemm koeżjoni bejn in-nuqqasijiet reġistrati, ir-riformi li għandhom jirriformawhom, sostenn istituzzjonali u għodda ta' segwitu (ara paragrafu 30). Ma' dan, aktar attenzjoni għandha tingħata lil kwistjonijiet rigward dħul domestiku — inkluż d-dħul mill-ażjendi pubbliċi (ara paragrafu 24) — u korruzzjoni (ara paragrafu 34). Il-Gwida għandu jinkludi ukoll titjib rigward ir-rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijiet (ara paragrafu 42).

85. Il-Kummissjoni għandha turi f'mod aktar strutturat u formalizzat, billi tagħti r-raġunijiet li jwasslu għall-konklużjoni li d-direzzjoni li qed tittieħed minn pajjiż benefiċjarju hija sodisaċenti, li hemm qbil ma' l-Artikolu 61(2) tal-Ftehim ta' Cotonou, waqt li konsiderazzjoni tittieħed tan-nuqqasijiet fil-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi murija mill-valutazzjoni inizjali (ara paragrafu 39-40).

86. Il-Kummissjoni għandha tagħmel użu minn markaturi ta' eżekuzzjoni li ġenwinament jinkoraġġixxu pajjiżi benefiċjarji sabiex ikomplu bir-riformi tagħhom u li jiffukaw b'aktar reqqa fuq ir-riżultati li jirriflettu titjib fil-ġestjoni (ara paragrafu 49).

87. Il-Kummissjoni għandha tagħmel dak kollu li tista' sabiex tara t-twaqqif tal-qafas tal-valutazzjoni ta' eżekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi le qed jiġi żviluppat fi ħdan il-qafas tal-PEFA (ara paragrafu 43). Dan il-proġett maġġuri ta' kordinazzjoni bejn kontribwenti għandu jiġi mtejjeb billi tittieħed konsiderazzjoni tar-riżultati li ser jiġu milħuqa mill-istadju ta' eżaminazzjoni u s-suġġermienti tal-Qorti (ara paragrafu 7 f'*Anness 2*), speċjalment il-proposta rigward it-testijiet ta' kontrolli. Huwa kruċjali li kontribwenti, speċjalment dawk li jagħmlu parti mill-isħubija, jadottaw u jimplimentaw il-Qafas fil-futur qarib.

88. Kordinazzjoni bejn ir-rappreżentanti lokali tal-kontribwenti għandhom jiġu msaħħa fir-rigward il-produzzjoni ta' valutazzjonijiet, valutazzjonijiet u verifiki, l-implimentazzjoni ta' sostenn istituzzjonali u l-użu ta' kundizzjonijiet u markaturi ta' eżekuzzjoni, dan bi ftehim illi kull kontribwent iżomm diskrezzjoni totali dwar il-ħlas ta' għajnuna (ara paragrafu 54).

89. Relazzjonijiet ma' l-awtoritajiet fil-Pajjiżi benefiċjarji għandhom ikunu strutturati sistematikament u meħudha lil hinn mill-livell tal-gvern sabiex jinkludu parlamenti u Istituzzjonijiet Supremi tal-Verifika, il-poteri ta' liema għandhom jiġu msaħħa sabiex jippermettilhom li jagħmlu r-riformi li jirrigwardaw lilhom infushom u sabiex jivverifikaw li dawk li jaqgħu taħt il-fergħa eżekuttiva. Huwa għaldaqshekk vitali, fil-kuntest tan-negozzjazzjonijiet mal-gvern ta' pajjiż, jiġi eżaminat kif il-Kummissjoni tista' tersaq aktar mill-qrib lejn il-parlamenti u l-SAIs (ara paragrafi 56-62).

Dan ir-Rapport ġie adottat mill-Qorti ta' l-Awdituri fil-Lussemburgu fil-laqgħat tagħha tad-29 u t-30 ta' Ġunju 2005.

Għall-Qorti ta' l-Awdituri
Hubert WEBER
President

ANNESS 1

SITT TABELLLI LI JURU L-IMPORTANZA TA' GĦAJNUNA MILL-BAĠIT

Tabella A

Importanza relattiva ta' għajnuna mill-baġit ([1]) f'għajnuna mill-EDF (impenji u ħlasijiet), 1999-2004

(miljun euro)

	Sena	Għajnuna totali mill-baġit ([2])	Għajnuna totali mill-EDF	**Għajnuna mill-baġit bħala proporzjoni ta' għajnuna mill-EDF**
		A	B	**Ċ = (A / B)**
Impenji	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 %**
Ħlasijiet	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]) Taħt forma ta' aġġustament strutturali qabel mal-Ftehim ta' Cotonou daħal fis-seħħ.

([2]) Jinkludi inizjattiva minn pajjiżi fqar imdejnin ħafna (HIPC).

Sors: Figuri tal-Kummissjoni.

Tabella B

Importanza relattiva ta' għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata għall-2003 u l-2004

(miljun euro)

	2003		2004	
	Impenji	Ħlasijiet ([1])	Impenji	Ħlasijiet ([1])
A) Għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Għajnuna diretta mill-baġit allokata	106,00	40,10	0,00	136,00
Ċ) Għajnuna mill-baġit indiretta	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Għajnuna totali mill-baġit b'esklużjoni ta' l-Inizjattiva HIPC (A + B + Ċ)	**772,80**	**406,23**	**469,40**	**624,42**
E) Inizjattiva HIPC ([2])	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Għajnuna totali mill-baġit ta' l-EDF (D + E)	**972,80**	**615,20**	**469,40**	**724,42**
Ġ) Għajnuna mill-EDF totali	**3 395,83**	**2 179,47**	**2 375,15**	**2 197,84**
Għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata bħala proporzjon ta' l-għajnuna mill-baġit ta' l-EDF totali (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Għajnuna diretta mill-baġit mhux allokata bħala proporzjon ta' l-għajnuna mill-EDF totali (A / Ġ)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

([1]) Ħlasijiet huma reġistrati għall-impenji għas-sena jew għall-impenji pendenti mis-snin finanzjarji ta' qabel.

([2]) L-Inizjattiva (Pajjiż Fqir Imdejjen Ħafna) HIPC tipprova tnaqqas id-dejn estern tal-pajjiżi konċernati. Hija għandha impatt simili ta' għajnuna mill-baġit iżda ma hix soġġetta għall-istess arranġamenti ta' verifika. L-impenji u ħlasijiet huma reġistrati fil-kontijiet ta' l-EDF mill-EDF meta jsiru lill-Bank ta' l-Investimenti Ewropew (EIB) u lill-Bank Dinji (WB).

Sors: Informazzjoni mill-Kummissjoni.

Tabella Ċ

Għajnuna totali mill-baġit ta' l-EDF (impenji u ħlasijiet) skond il-pajjiż, 2003 u 2004 (b'esklużjoni ta' l-HIPC)

(miljun euro)

Pajjiż	2003		2004	
	Impenji	Ħlasijiet (1)	Impenji	Ħlasijiet (1)
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Kap Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Dijubiti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etjopja	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Gujana	0,00	0,00	23,30	6,00
Ġamajka	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenja	0,00	0,00	125,00	0,00
Leżoto	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mawritanja	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambijk (2)	16,40	41,00	0,00	51,10
Niġerja (2)	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Repubblika Ċentrali ta' l-Afrika	0,00	0,00	0,00	11,90
Rep. Dem. tal-Kongo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Sao Tome u Prinċipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzanija	114,00	68,50	0,00	31,50
Ċad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuwatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Żambja (2)	128,50	28,68	0,00	50,99
Total	**772,80**	**406,23**	**469,40**	**624,42**

(1) Ħlasijiet huma reġistrati skond l-impenji għas-sena jew l-impenji pendenti minn snin finanzjarji ta' qabel.

(2) Ħlasijiet fl-2004 jinkludu il-porzjonijiet varjabbli għall-Mozambijk (9,1 miljun EUR), għan-Niġerja (8,25 miljun EUR) u għaż-Żambja (29,5 miljun EUR).

Sors: Informazzjoni mill-Kummissjoni.

Tabella D

Importanza relattiva ta' għajnuna mill-baġit (EDF u kontribwenti oħra) fil-baġit nazzjonali fl-2004 għall-ħames pajjiżi miżjura

(miljun euro)

Pajjiż	Baġit nazzjonali ([1])	Għajnuna mill-baġit imħallsa mill-Kummissjoni	Għajnuna mill-baġitimħallsa mill-kontribwenti l-oħra	Għajnuna totali mħallsa mill-baġit	Għajnuna mħallsa mill-baġit bħala proporzjon tat-total
	A	B	Ċ	D = B + Ċ	D / A
Etjopja	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambijk	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niġerja	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Ċad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Żambja	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

([1]) Għaċ-Ċad, l-ammonti tal-baġit jirrigwardaw is-sena 2003.

Sors: Informazzjoni mill-Kummissjoni.

Tabella E

Proporzjoni ta' għajnuna mill-baġit relattiva għall-għajnuna totali mħallsa mill-kontribwenti prinċipali fi 15-il pajjiż Afrikan ([1]) fl-2003

Kontribwent	Għajnuna mill-baġit bħala proporzjon ta' l-għajnuna totali
Bank Dinji ([2])	48,1 %
Renju Unit	34,2 %
Kummissjoni Ewropea	30,7 %
Olanda	27,8 %
Żvezja	21,5 %
Żvizzera	19,2 %
Bank ta' Żvilupp Afrikan	16,5 %
Italja	16,0 %
Irlanda	15,2 %
Norveġja	14,5 %
Kanada	12,0 %
Danimarka	10,1 %
Ġermanja	6,4 %
Finlandja	3,9 %
Franza	2,3 %
Ġappun	1,0 %
Medjan proporzjonali	**25,7 %**

([1]) Il-15-il pajjiż huma: il-Benin, il-Burkina Faso, l-Etjopja, il-Ghana, il-Kenja, il-Madagaskar, il-Malawi, il-Mali, il-Mozambijk, in-Niġerja, l-Uganda, l-Irwanda, is-Senegal, is-Sierra Leone u t-Tanzanija.

([2]) Għajnuna mill-Bank Dinji hija essenzjalment taħt forma ta' self.

Sors: SPA — Partenariat Stratégique avec l'Afrique — Étude 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 — l-abboz finali datat 7 ta' Frar 2005.

Il-figuri fid-dokument hawn fuq huma stimi mhux preċiżi.

Tabella F

Għajnuna mill-baġit maħruġa minn kontribwenti varji fl-2004 fil-ħames pajjiżi miżjura

(miljun euro)

Kontribwent	Ethjopja		Mozambique		Niġerja		Chad		Żambja	
	Ammont	%	Ammont	%	Ammont	%	Ammont	%	Ammont	%
Kummissjoni Ewropea	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Bank Dinji (1)	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Fond Monetarju Internazzjonali (1)	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Bank ta' Żvilupp Afrikan	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ġermanja	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belġju	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Danimarka	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finlandja	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Franza	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlanda	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italja	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ġappun	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norveġja	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Olanda	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugall	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Renju Unit	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Żvezja	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Żvizzera	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Total	**281,38**	**100,0 %**	**190,25**	**100,0 %**	**71,32**	**100,0 %**	**22,00**	**100,0 %**	**265,99**	**100,0 %**

(1) Self bħala għajnuna.

Sors: Informazzjoni mill-Kummissjoni.

ANNESS 2

L-ABBOZZ TAL-QAFAS TAL-VALUTAZZJONI TA' EŻEKUZZJONI TAL-ĠESTJONI TA' FINANZI PUBBLIĊI L-ĠDID

1. Ir-rapporti ta' monitoraġġ tad-Delegazzjonijiet jistrieħu fuq dijanjostiċi u valutazzjonijiet eżistenti. L-għodda prinċipali użati tradizzjonalment sabiex ikejjlu l-kwalità ta' finanzi pubbliċi, li f'ħafna każijiet kienu żviluppati mill-Fond Monetarju Internazzjonali u mill-Bank Dinji, huma l-"*Country Financial Accountability Assessment* (1)" (CFAA), il-"*Public Expenditure Review* (2)" (PER), ir-"*Report on the Observance of Standards and Codes* (3)" (ROSC), il-"*Country Procurement Analytical Review* (4)" (CPAR), il-"*Highly Indepted Poor Country* Assessment and Action Plan (5)" (HIPC AAP), il-"*Fiduciary Risk Assessment* (6)" (FRA), u l-"*Public Expenditure Tracking Survey* (7)"(PETS). F'ċerta pajjiżi, bħall-Etjopja, kontribwenti żviluppaw għodda ta' sostituzzjoni lokalment.

2. Fi ħdan din il-varjeta' ta' valutazzjonijiet, li ma kienux faċli li jiġu implimentati u xi drabi diffiċli sabiex isir użu minnhom, razzjonalizzazzjoni, taħt forma ta' rapport waħdieni, saret neċessarja. Din l-għodda l-ġdida hija intiża bħala sostituzzjoni għal dawk eżistenti, mhux bħala supplement, u hija mmirata li tiġi użata mill-kontribwenti kollha u applikabbli għall-pajjiżi kollha (mhux il-pajjiżi ACP biss). Hija għandha tipprovdi idea suffiċjentement komprensiva tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi ta' pajjiż, u tkopri fost affarijiet oħra ir-riskji maġġuri kollha assoċjati mal-programmazzjoni u l-eżekuzzjoni tal-baġit, il-preżentazzjoni tal-kontijiet u l-verifika interna u esterna.

3. Kien għal din ir-raġuni li, fl-2004, il-PEFA (Responsabbiltà Finanzjarja ta' Nefqa Pubblika) (8) beda xogħol fuq qafas tal-valutazzjoni ta' eżekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi ġdid ("il-qafas ta' valutazzjoni"). Il-qalba ta' din l-għodda huwa sett ta' 28 markatur li jimmiraw li jivvalutaw l-adegwatezza u l-eżekuzzjoni tal-proċeduri tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi, sistemi u istituzzjonijiet (ara *Tabella Ġ*).

Tabella Ġ

Sett ta' markaturi ta' esekuzzjoni tal-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi żviluppati mill-isħab tal-PEFA (Responsabbiltà Finanzjarja ta' Nefqa Pubblika)

A.	**A. KWANTITA' MAĦDUMA TAL-ĠESTJONI TA' FINANZI PUBBLIĊI**
1.	Żbilanċ fiskali aggregat kkumparat mal-baġit oriġinali approvat.
2.	Kompożizzjoni tal-kwantità maħduma tan-nefqa tal-baġit kkumparat mal-baġit oriġinali approvat.
3.	Kwantità maħduma tad-dħul kkumparat mal-baġit oriġinali approvat.
4.	Ħażna ta' arretrati ta' nefqa; akkumulazzjoni ta'arretrati ġodda matul is-sena li għaddiet.
B.	**KARATTERISTIĊI TA' KANĊELLAMENT TA' TRAVERS PRINĊIPALI : KOMPRENSIVITA' U TRASPARENZA**
5.	Komprensività ta' żvista ta' riskju fiskali aggregat.
6.	Ammont ta' kemm rapporti tal-baġit jinkludu n-nefqa sinifikanti kollha fuq attivitajiet ċentrali tal-gvern, inklużi dawk mogħtija mill-kontribwenti.
7.	Adegwatezza ta' informazzjoni dwar stimi fiskali, baġit u kwantità maħduma provduti fid-dokumentazzjoni tal-baġit.

(1) Valutazzjoni tar-Responsabbiltà Finanzjarja tal-Pajjiż.
(2) Reviżjoni ta' Nefqa Pubblika.
(3) Rapport dwar l-Osservanza ta' Standards u Kodiċi.
(4) Reviżjoni Analitika ta' Xogħol bl-Appalt tal-Pajjiż.
(5) Pajjiż Fqir Imdejjen Ħafna — Valutazzjoni u Pjan ta' Azzjoni.
(6) Valutazzjoni ta' Riskju Fiduċjarju.
(7) Stima ta' l-Andament ta' Nefqa Pubblika.
(8) Nefqa pubblika u Responsabbiltà finanzjarja. Imwaqqfa fl-2001, il-PEFA hija sħubija bejn il-Bank Dinji, il-Kummissjoni Ewropea, id-Dipartiment tar-Renju Unit għall-Iżvilupp Internazzjonali (DFID), is-Segretarjat ta' l-Istat Żvizzeru għall-Affarijiet Ekonomiċi, il-Ministeru Franċiż għall-Affarijiet Barranin, il-Ministeru Norveġiż għall-Affarijiet Barranin u l-Fond Monetarju Internazzjonali. Il-Kummissjoni hija membru fundatur u waħda mill-partijiet prinċipali.

8.	Klassifikazzjoni ta' amministrazzjoni, ekonomija, funzjonalità u programmazzjoni tal-baġit.
9.	Identifikazzjoni ta' nefqa relatata ma' povertà, fil-baġit.
10.	Publikazzjoni u aċċess tal-pubbliku għal informazzjoni fiskali prinċipali, informazzjoni ta' xogħol bl-appalt u rapporti ta' verifika.
Ċ.	**ĊIKLU TAL-BAĠIT**
Ċ i)	*Pjanar fuq tul medju u formulazzjoni tal*-baġit
11.	Estensjoni ta' perspettiva fuq numru ta' snin fi pjanar fiskali, tagħmir ta' politika ta' nefqa u baġit*ing*.
12.	Regolarità u parteċipazzjoni fil-proċess ta' formulazzjoni tal-baġit.
13.	Kordinazzjoni ta' nefqa rikorrenti u ta' investiment mill-baġit.
14.	Eżaminazzjoni leġislattiva tal-liġi annwali tal-baġit.
C ii)	*Esekuzzjoni tal*-baġit
15.	Effettività ta' pjanar ta' ċirkolazzjoni ta' flus likwidi, ġestjoni u monitoraġġ.
16.	Proċeduri fis-seħħ għall-ġestjoni u reġistrar ta' dejn u garanziji.
17.	Estensjoni għal liema ministeri u aġenziji ta' nefqa huma kapaċi jippjanaw u jiddedikaw nefqa skond baġit*s* oriġinali/riveduti.
18.	Evidenza disponibbli li riżorsi mill-baġit jaslu għand unitajiet ta' nefqa f'mod trasparenti u f'ħin adegwat.
19.	Effettività ta' kontrolli interni.
20.	Effettività ta' verifika interna.
21.	Effettività ta' kontrolli tas-salarju.
22.	L-eżistenza ta' sistema ta' xogħol bl-appalt trasparenti bħala parti integrali tas-sistema tal-PFM ġenerali li hija mogħtija sostenn minn qafas regolatorju ċar li jipprovdi għal kompetizzjoni, valur għall-flus u kontrolli effettivi.
C iii)	*Kontabilità u rappurtar*
23.	Puntwalità u regolarità ta' rikonċiljazzjoni ta' informazzjoni.
24.	Puntwalità, kwalità u disseminazzjoni ta' rapporti dwar eżekuzzjoni tal-baġit fl-istess sena.
25.	Puntwalità u kwalità tad-dikjarazzjonijiet finanzjarji verifikati mgħoddija lill-leġislatura.
C iv)	*Responsabbiltà esterna, verifika u eżaminazzjoni*
26.	L-iskop u n-natura ta' verifika esterna.
27.	Segwitu ta' rapporti ta' verifika mill-eżekuttiv jew entità ta' verifika.
28.	Eżaminazzjoni leġislattiva ta' rapporti ta' verifika esterna.

Sors: PEFA. Abbozz Konsultattiv Rivedut tal-Qafas tal-Valutazzjoni ta' Eżekuzzjoni tal-Ġestjoni ta' Finanzi Pubbliċi, 12 ta' Frar 2004, Grupp ta' Xogħol dwar Nefqa Pubblika

4. Hemm żewġ limiti għal dan l-approċċ, it-tnejn magħrufa u aċċettati mid-donaturi. L-ewwel nett, dan ma jwassalx għal rakkomandazzjonijiet, li probabbilment ikollhom bżonn investigazzjoni fid-dettall fil-kawżi tal-problemi identifikati. It-tieni nett, hija ma tindirizzax il-kwistjoni ta' l-effettività u l-effiċjenza ta' finanzi pubbliċi.

5. Il-markaturi, mkejjla ma' l-iskala mill-A (l-aħjar possibbli) sad-D, huma kwalitattivi u normalment ikopru settur wiesgħa mhux ħażin li jista' jinqasam f'ħafna partijiet. Per eżempju, il-valutazzjoni mal-markatur 22, rigward l-eżistenza ta' sistemi ta' xogħol bl-appalt tarsparenti għas-servizzi, xogħol u merkanzija, jitlob b'mod partikolari reviżjoni tal-qafas regolatorju, l-applikazzjoni korretta tar-regoli (eż. pubblikazzjoni ta' sejħiet għall-offerti), l-effettività tas-sistemi ta' kontroll u taqbil bejn prezzijiet mħallsa mis-settur pubbliku u prezzijiet tas-suq fis-settur privat.

6. Ir-rapport standard propost mill-qafas ta' valutazzjoni jissuġġerixxi li dawn il-markaturi għandhom ikunu akkumpanjati b'informazzjoni aktar ġenerali dwar il-pajjiż u s-sistemi ta' ġestjoni tiegħu, u b'mod partikolari b'deskrizzjoni tal-programm tal-gvern dwar riformi fil-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi, li jindikaw sa liema punt ir-riformi jkopru n-nuqqasijiet identifikati permezz tal-markaturi.

7. Il-proposti segwenti għal titjib ħarġu mill-qafas ta' valutazzjoni: konsiderazzjoni:

a) uħud mill-markturi jinkludu valutazzjoni tas-sistemi ta' ġestjoni jew kontroll. Is-sistemi ta' valutazzjoni meqjusa bħala batuti jistgħu jiġu ristretti għal intervisti u spezzjonijiet limitati. Iżda, sabiex jiġi konkluż li sistema hija effettiva huwa kruċjali li jkun hemm aktar dipendenza fuq kontrolli b'aktar reqqa, inklużi testijiet ta' kontrolli ([1]);

b) deskrizzjoni sistematika tal-kawżi tan-nuqqasijiet li jistgħu jiġu identifikati mingħajr aktar investigazzjoni sinifikanti tista' tkun ta' għajnuna sabiex jiġi mtejjeb l-iffukar tal-programmi ta' riforma tal-gvernijiet, li jimmiraw lejn ir-rimedju ta' dawn in-nuqqasijiet;

c) tnax-il markatur jistgħu jistrieħu fuq, fost affarijiet oħra, indiċi (li jirrappreżentaw varjanzi, żminijiet, ammonti jew persentaġġi) (ara *Tabella H*). Ir-riżultati ta' dawn l-indiċi għandhom jidhru sistematikament fir-rapporti ta' valutazzjoni, u uħud minnhom jistgħu jiġu użati bħala markaturi ta' eżekuzzjoni fil-programmi tal-Kummissjoni;

d) markatur 3, rigward dħul pubbliku, għandu jinkludi analiżi komparattiva ta' dħul domestiku attwalment riċevut u l-ammont li jista' jkun mistenni b'mod raġonevoli skond l-attività tal-pajjiż (per eżempju, bit-tqabbil ta' livelli ta' importazzjoni u dħul mid-dwana);

e) markatur 25, dwar dikjarazzjonijiet finanzjarji verifikati, jipprovdi għall-eżaminazzjoni ta' l-opinjoni verifikata dwarhom maħruġ mill-Istituzzjoni Suprema ta' Verifika (SAI). Għandu jkun ta' għajnuna ukoll li jiġi eżaminat ix-xogħol u l-opinjonijiet ta' l-SAI's dwar il-legalità u r-regolarità tat-transazzjonijiet ta' bażi u dwar ġestjoni finanzjarja tajba, għalkemm dawn l-elementi għandhom jiġu meqjusa b'attenzjoni;

f) markatur 26, dwar verifika esterna, għandu jinkludi analiżi ta' l-adegwatezza tar-riżorsi ta' l-SAI għall-kompiti tagħha ta' verifika;

g) markatur addizzjonali għandu jiġi miżjud bi ħsieb għall-valutazzjoni ta' l-eżistenza u l-kwalità tas-servizzi reġistrati fil-kontijiet, inkluż, fejn ix-xiri huwa ċentralizzat, il-problema tal-wasla tagħhom sal-benefiċjarji finali ([2]);

h) markatur addizzjonali għandu jiġi miżjud bi ħsieb għall-valutazzjoni ta' miżuri kontra l-korruzzjoni permezz ta' l-eżaminazzjoni ta' x'qed isir sabiex tiġi identifikata, analizzata u miġġielda l-korruzzjoni ([3]).

([1]) Eżaminazzjoni ta' kontrolli, li qabel kienu magħrufa bħala testijiet ta' osservanza, jiffurmaw parti minn standards ta' verifika aċċettati internazzjonalment. Ara b'mod partikolari l-istandards ta' l-ISA (Standards Internazzjonali fuq Verifika) 330, 430 u 530 tal-Federazzjonijiet Internazzjonali ta' Kontabilisti (IFAC).

([2]) Fil-qafas ta' dan il-markatur, ir-rata ta' wasla għal benefiċjarji finali ta' merkanzija mixtrija b'mod ċentrali tista' tiġi użata bħala indiċi għal dan il-markatur.

([3]) Fil-qafas ta' dan il-markatur, markaturi ta' perċezzjoni bħalma huma ta' *Transparency International* jistgħu jintużaw bħala indiċi għal dan il-markatur.

Tabella H

Informazzjoni prinċipali (indiċi) marbuta mal-markaturi, kif propost fil-qafas ta' valutazzjoni

Markaturi in kwistjoni	Informazzjoni Prinċipali (indiċi)
1	— Devjazzjoni minn defiċit fiskali aggregat mill-baġit bħala persentaġġ ta' nefqa mill-baġit. — Devjazzjoni mill-bilanċ fiskali primarju mill-baġit (qabel l-interessi) bħala persentaġġ min-nefqa mill-baġit.
2	— Medja ta' devjazzjoni bejn nefqa attwali u dik allokata mill-baġit skond klassifikazzjoni funzjonali — Medja ta' devjazzjoni bejn nefqa attwali u dik allokata mill-baġit skond klassifikazzjoni ekonomika — Medja ta' devjazzjoni bejn nefqa attwali u dik allokata mill-baġit fuq bażi amministrattiva — Volatilità tal-baġit (tibdil fil-politika medju minn sena għal sena f'kull klassifikazzjoni funzjonali jew amministrattiva fuq l-erba' snin preċedenti: tibdil fil-politika huwa rifless minn tibdil fil-porzjon perċentwali fil-baġit)
3	— Dħul attwali nieqes dħul mill-baġit bħala persentaġġ tal-baġit
4	— Livell ta' arretrati ta' nefqa bħala persentaġġ tan-nefqa totali
10	— Numru ta' ġranet wara t-tmiem tar-raba' kwart li r-rapport tal-baġit ta' kull erba' xhur għamel pubbliku
14	— Numru ta' ġranet li l-leġislatura għandha sabiex tirrevedi l-baġit.
18	— Persentaġġ ta' riżorsi intiżi li jilħqu unitajiet ta' għotja ta' servizz ta' l-ewwel
19	— Rati ta' żbalji fi transazzjonijiet fiskali ta' rutina
22	— Prezzijiet imħallsa mis-settur pubbliku għal merkanzija, xogħolijiet u servizzi huma komparabbli ma' prezzijiet imħallsa mis-settur privat għal affarijiet simili.
24	— Numru ta' ġranet wara t-tmiem tar-raba' kwart li r-rapport tal-baġit ta' kull erba' xhur huwa mqassam mal-gvern.
25	— Numru ta' xhur wara t-tmiem tas-sena li d-dikjarazzjonijiet finanzjarji ġew preżentati lill-leġislatura.
26	— Numru ta' xhur wara r-rapport estern ta' verifika qabel ma l-kumitat leġislattiv speċjalizzat jispiċċa l-eżaminazzjoni tar-rapport

Sors: PEFA. Abbozz Konsultattiv Rivedut tal-Qafas tal-Valutazzjoni ta' Eżekuzzjoni tal-Ġestjoni ta' Finanzi Pubbliċi, 12 ta' Frar 2004.

ANNESS 3

IL-MARKATURI TA' ESEKUZZJONI UŻATI MILL-KUMMISSJONI

1. Parti 3.7 tal-Gwida tipprovdi kwantità mhux ħażin ta' dettall rigward l-għażla u l-użu ta' markaturi ta' eżekuzzjoni. Hija tipprovdi b'mod partikolari li sakemm huwa possibbli, il-markaturi għandhom ikunu identifikati fil-PRSP (Dokument ta' Strateġija għal Tnaqqis ta' Povertà) jew id-dokumenti ta' politika tal-gvern u għandhom ikunu maqsuma bejn il-kontribwenti l-oħra u tispeċifika li l-markaturi għandhom ikunu SMART (Speċifiċi — Jistgħu jitkejjlu — Aċċettati mill-partijiet — Realistiċi — Imkejjla biż-żmien).

2. Il-markaturi ta' eżekuzzjoni inklużi fil-programmi tal-Kummissjoni jistgħu jiġu klassifikati f'setturi varji, prinċiplament huma s-setturi soċjali bħas-saħħa u edukazzjoni u ġestjoni ta' finanzi pubbliċi (markaturi PF). Din il-verifika tiffoka biss fuq l-aħħar kategorija. Anness 13a tal-Gwida jipprovdi, bħala eżempju, madwar 40 markatur ta' eżekuzzjoni, sebgħa mill-liema huma speċifiċi għal finanzi pubbliċi (ara *Tabella I*).

Tabella I:

Lista ta' markaturi ta' esekuzzjoni ta' finanzi pubbliċi proposti bħala eżempju f'Anness 13a għall-Gwida tal-Kummissjoni

Differenza bejn reġistri fil-baġit u miri dikjarati fuq livell ta' settur
Rata ta' implimentazzjoni tal-baġit (setturi ġenerali u bi prijorità)
Proporzjon mill-baġit li sejjer lejn l-aktar strutturi 'l barra miċ-ċentru (b'inkjesta)
Spejjeż għal kull unità ta' prodotti tal-konsumatur miksuba b'sejħa għall-offerti għall-pubbliku / spejjeż għal kull unità mħallsa lokalment mis-settur privat (jew kontribwenti) (b'inkjesta)
Żmien meħud għall-ħlas lill-fornituri
Persentaġġ ta' non-osservanza proċedurali
Żmien meħud għall-produzzjoni ta' dikjarazzjonijet finanzjarji u approvazzjoni ta' leġislazzjoni ta' ċertifikazzjoni

3. It-tendenza hija sabiex tiġi stabbilita bi sħab mal-gvern u l-kontribwenti lista ta' markaturi mill-liema kull wieħed jagħżel dawk li huma b'mod partikolari jixtieqAu jużaw. Il-miri huma sabiex jiġu determinati markaturi li huma aċċettati fit-totalità tagħhom mill-pajjiż u sabiex jiġi evitat numru kbir ta' markaturi differenti għal kull kontribwent.

4. Il-markaturi ta' eżekuzzjoni adottati (tip u numru) kienu magħżula minn każ għal każ. In-numru normalment huwa espressjoni tal-volum tal-porzjonijiet varjabbli marbuta ma' finanzi pubbliċi (ara *Tabella J*).

Tabella J

Importanza relattiva fil-markaturi ta' eżekuzzjoni fil-porzjonijiet varjabbli għall-ħames programmi eżaminati

(miljun euro)

	Porzjonijiet varjabbli				Markaturi ta' esekuzzjoni			
	Ammont totali	Ammont marbut ma' markaturi ta' finanzi pubbliċi	Ammonti marbuta ma' markaturi settorali	Finanzi pubbliċi bħala proporzjon ta' l-ammont totali	Numru totali	Numru ta' markaturi ta' finanzi pubbliċi	Numru ta' markaturi settorali	Markaturi ta' finanzi pubbliċi bħala proporzjon tannumru totali
	A	B	Ċ	D = B / A	E	F	Ġ	H = F / E
Etjopja	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambijk	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niġerja	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Ċad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Żambja	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Sors: Ftehim dwar finanzjament.

5. Skond il-Kummissjoni, il-proporzjoni ta' porzjonijiet varjabbli (ara *Tabella K*) tkun miżjuda jekk id-dispożizzjoni ta' l-awtoritajiet nazzjonali li jtejjbu l-ġestjoni ta' finanzi pubbliċi tisthoqq inkoraġġiment.

Tabella K

Importanza relattiva tal-porzjonijiet varjabbli fil-ħames programmi eżaminati

(miljun euro)

	Ammont totali għall-programm	Sostenn mill-baġit				Nefqa relatata	
		Porzjonijiet totali	Porzjonijiet fissi	Porzjonijiet varjabbli		Sostenn istituzzjonali	Verifiki
	A = B +F + Ġ	B = Ċ + D	Ċ	D	E = D / B	F	Ġ
Etjopja	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambijk	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niġerja	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Ċad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Żambja	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Sors: Ftehim dwar finanzjament.

6. Mill-ħames pajjiżi miżjura tlieta diġa' rċivew porzjonijiet varjabbli. F'kull okkażjoni l-ammont minfuq kien anqas mill-massimu maħsub, skond il-markaturi ta' eżekuzzjoni tal-PFM (ara *Tabella L*).

Tabella L

Impatt tal-markaturi ta' esekuzzjoni fuq l-ammont ta' porzjoniiet varjabbli maħruġa fil-pajjiżi miżjura

(miljun euro)

Kategorija ta' markaturi ta' esekuzzjoni	Skond il-ftehim dwar finanzjament		Skond il-valutazzjoni		
	Numru ta' markaturi provduti	Ammont massimu provdut	Numru ta' markaturi milħuq	Ammont żburżat	Ammmont mhux żburżat
porzjon varjabbli tal-programm tal-Mozambique għall-2003					
Finanzi pubbliċi	8	5	5	3,50	**1,50**
Setturi soċjali	14	5	9	3,20	1,80
TOTAL	22	10	14	6,70	3,30
porzjon varjabbli tal-programm tal-Mozambique għall-2004					
Finanzi pubbliċi	8	7	4	4,20	**2,80**
Setturi soċjali	14	7	10	4,90	2,10
TOTAL	22	14	14	9,10	4,90
porzjon varjabbli tal-programm tan-Niġerja għall-2004					
Finanzi pubbliċi	5	8	3	4,50	**3,50**
Setturi soċjali	7	8	4	3,75	4,25
TOTAL	12	16	7	8,25	7,75
porzjon varjabbli (it-tieni) tal-programm taż-Żambja għall-2004					
Finanzi pubbliċi	11	30	5 (*)	8,25	**21,75**
porzjon varjabbli (it-tielet) tal-programm taż-Żambja għall-2004					
Finanzi pubbliċi	8	10	5	5,00	**5,00**
Setturi soċjali	8	20	7	16,25	3,75
TOTAL	16	30	12	21,25	8,75
TOTAL FINALI	**83**	**100**	**52**	**53,55**	**46,45**

(*) Minn dawn il-ħames markaturi erbgħa kienu biss parzjament milħuqa.
Sors: dokumenti ta' valutazzjoni għall-porzjonijiet żburżati.

ANNESS 4

MOZAMBIJK: EŻEMPJU TA' PRATTIKA TAJBA FIL-KORDINAZZJONI BEJN IL-KONTRIBWENTI

1. Kordinazzjoni bejn il-kontribwenti u l-gvern hija mmexxija minn memorandum ta' ftehim (MoU) li kien iffirmat f'April 2004 u kellu 16-il aderent fl-aħħar ta' l-2004. Il-ftehim jinkludi arranġament (PAF — qafas ta' valutazzjoni ta' eżekuzzjoni) għall-monitoraġġ tal-progress tar-riformi, flimkien ma' attivitajiet/markaturi li jjkopru perijodu ta' tlett snin (2004-2006) u soġġett għal reviżjoni annwali.

2. Fi prinċipju l-kontribwenti jaqblu sabiex ma jużawx kwalunkwe markaturi ta' eżekuzzjoni li mhux inklużi fl-arranġament (iżda hemm eċċezzjonijiet, partikolarment fil-każ tal-Kummissjoni, li kienet diġa' nkludiet il-markaturi tagħha fil-programm qabel ma' l-MoU kien iffirmat).

3. Hemm ukoll forma ta' arranġament ieħor li jniżżel l-impenji tal-kontribwenti vis-à-vis il-gvern. Huwa jinkludi madwar għoxrin attività, li huma miġbura f'sitt oqsma: tbassir ta' għajnuna mill-baġit; allinjament u armonizzazzjoni ta' markaturi; riduzzjoni tal-piż amministrattiv b'effett tal-missjonijiet; trasparenza; kordinazzjoni ta' tisħiħ ta' kapaċità; aġġustament ta' l-ammonti mħallsa f'forma ta' għajnuna mill-baġit.

4. Il-kontribwenti fil-grupp jippresiedu darba kull wieħed il-grupp (l-Iżvizzera kellha s-siġġu fiż-żmien tal-missjoni) bi "troika" ta' l-aħħar, dawk preżenti u siġġijiet li jmiss.

5. Id-djalogu mal-gvern jieħu l-forma ta' kumitat ta' tmexxija magħmula minn rappreżentanti tal-gvern u tat-"troika +", jiġifieri t-troika (ta' siġġijiet) kif ukoll, bħala membri permanenti, il-Bank Dinji u l-Kummissjoni. Hija tiltaqa' kull xahrejn u aktar frekwentament matul il-perijodi ta' reviżjonijiet konġunti, f'April u Settembru.

6. Sabiex jitnaqqas il-piż amministrattiv il-kontribwenti qablu sabiex ma jwettqux verifiki jew valutazzjonijiet apparti miż-żewġ reviżjonijiet konġunti.

7. Laqgħat bejn kontribwenti huma organizzati fuq tlett livelli: kapijiet ta' missjoni (kwistjonijiet ta' politika), kapijiet ta' koperazzjoni (jidentifikaw il-prijoritajiet), u ekonomisti (monitoraġġ tekniku).

8. L-ekonomisti jaħdmu fi grupp skond suġġett, bir-responsabbiltajiet maqsuma bejn il-kontribwenti. Is-settur ta' "finanzi pubbliċi" tinkludi il-gruppi segwenti: is-sistema ta' amministrazzjoni finanzjarja tal-gvern integrata (SISTAFE), dħul (taxxi u dazji doganali), xogħol bl-appalt u verifika. Id-Delegazzjoni hija responsabbli għall-grupp ta' verifika u tipparteċipa attivament fl-oħrajn kollha, bl-eċċezzjoni tal-grupp ta' dħul, fejn huwa jżomm pożizzjoni għal informazzjoni biss.

9. Flimkien mas-settur ta' finanzi pubbliċi hemm gruppi oħra dwar: analiżi tal-baġit (id-Delegazzjoni hija kontributur), li jimmonitoraw il-programm għat-tnaqqis ta' povertà, riforma tas-settur pubbliku (inkluż l-aspett tal-korruzzjoni), eċċ. Id-Delegazzjoni qed tikkunsidra tissieħeb fil-grupp dwar ir-riforma tas-settur pubbliku bħala osservatur (peress li hija ma tikkontribwix lejn il-fondi ta' l-attivitajiet).

10. Il-valutazzjoni ta' ġestjoni ta' finanzjar pubbliku (PFMA) mwaqqfa f'Settembru 2004 kienet imwettaqa bl-użu tal-qafas PEFA (ara *Anness 2*) u aktar minn hekk, kienet imwettqa flimkien mal-gvern.

THE COMMISSION'S REPLIES

SUMMARY

I. The purpose of budget aid is to encourage growth and relieve poverty. The donors who use it believe that, given certain conditions of eligibility, it is more effective than other kinds of aid in strengthening governments' ability to plan and implement macroeconomic, sectoral and public finance reforms. From this point of view, budget aid also provides a response to the risks that might affect external funding based on project aid. It is thus multi-dimensional. Budget aid provided by the Commission to the ACP countries is as much concerned with questions of health or education as with the equally vital question of public finance. The Court's report deals with this latter aspect and must be viewed within this broader context.

II. Generally speaking, the Commission is willing to provide aid to countries with weak administrative structures, in the field of public finance as in many other areas, given that the precise purpose of development is to alleviate such weaknesses. As the Court points out, the Commission, over the years, has substantially improved its ability to monitor the public finance situation, often taking the initiative in relation to the other donors.

III. The Commission defines risk as 'anything that may stand in the way of achieving the objectives' (SEC(2004) 318 of 12 March 2004). Risks should accordingly be assessed in the light of the stated ambitions and aims. It is therefore difficult to identify risks without taking account of the ultimate objective (combating poverty) and the multiple dimensions of this type of support.

IV. The Commission agrees with the Court on the progress made by the Commission in developing analytical and monitoring tools which have enabled it to provide accurate information and to take appropriate action. Of course, improvements can still be made, taking into account the cost-benefit ratio of such improvements, the balance between controls and action by the Commission, and the importance to be attached to the other dimensions of a programme (the Commission places very great importance on the social sectors when providing budget aid).

V. The Commission generally accepts the Court's recommendations, which correspond to actions already being taken.

(a) The Methodological Guide is currently being updated and should be finalised in 2005.

(b) It will clarify the question of country eligibility.

(c) The search for enhanced-incentive performance indicators is an ongoing process.

(d) and (e) The work of PEFA is currently being finalised and the Commission has played and will continue to play a major role in the coordination of the various donors, including at local level, in matters of public finance management.

(f) The Commission is planning to increase the role of parliaments and SAIs, with due regard for the independence of the powers of the various institutions and in the light of the Cotonou Agreement.

INTRODUCTION

1. In line with the recommendations of Special Report No 5/2001, the Commission has moved towards non-targeted budget aid, among other things.

2. As noted by the Court in Special Report No 5/2001 (paragraph 62, recommendation 1(e)), the Commission cannot be held responsible for the management errors of the national departments that execute national budgets. On the other hand, it has a duty to monitor the management of public finance very closely, and that is precisely what it is doing.

AUDIT FIELD: DIRECT NON-TARGETED BUDGET AID

3 to 6. Budget aid is intended to provide countries with the resources they need to reduce the poverty of their people. To this end, it provides support for the introduction of essential reforms. The Commission must verify that all the conditions imposed on the recipient have been met before effecting payment of this aid to the beneficiary State. In line with the practice of the other donors (especially the Bretton Woods Institutions), such aid is normally no longer targeted.

7. Community aid is generally provided in support of the PRSP. Since 2000 aid has taken a new, results-based form. The amount of the support varies (variable tranche) depending on the extent to which objectives in terms of improved services (vaccination, births attended by skilled health personnel, school attendance, etc.) or improved public finances have been achieved. It is this last category which is considered in this report.

9. Budget aid provides the donors which use it with the necessary legitimacy to hold a serious dialogue with the countries concerned on the way in which State resources as a whole are managed. It is very much more ambitious than project aid, the impact of which is generally limited to the proper implementation of an investment project.

10. While projects introduce parallel procedures which are difficult for the beneficiary States to manage, budget aid reinforces national procedures.

11. Although complicated for donors to implement, this type of aid is certainly simpler for the beneficiary countries. It thus limits the inefficiencies associated with the proliferation of procedures or the dispersal of projects.

12. The Commission feels that, when the conditions are met, budget aid offers considerable advantages for the European taxpayer which justifies the risks associated with the weakness of national public finance systems. Moreover, it takes very seriously the risk that the budget aid will not have any impact on reducing poverty. It manages this risk by imposing prior conditions on such aid. It can also terminate or reduce ongoing aid in the light of the country's performance. In short, the Commission, from the adoption of a programme to its implementation, endeavours to set up appropriate means of control at a cost which is reasonable in relation to the risks and to the human resources at its disposal (see reply to paragraphs 63 and 65 below).

13. Improving the management of public finance is an essential element of development; it lies at the heart of budget aid and is specifically designed to improve transparency, reliability and efficiency. Improving public finance management helps to reduce poverty.

14. The question of aid dependency is a general problem which extends beyond budget aid. The variable tranche system is regarded by the OECD as best practice for limiting the volatility of such aid.

15. The risk associated with budget aid is managed by imposing conditions on the planning and implementation of such aid. These include the eligibility conditions set out in the financing proposal, start-up conditions, and the implementing conditions contained in the financing agreement, which enable the Commission to decide whether or not to provide this type of aid, to suspend it during implementation or to increase or reduce the amount involved.

THE COURT'S AUDIT

19 (a), (b), (c) and (d). The Court's investigation concentrates on the management of public finances. Although this is a very important dimension for the Commission, it is not the only one. When aid is being planned and, then implemented, we are looking, as well, at other very important elements, such as the macroeconomic situation, health and education policies, the country's ability to monitor the performance indicators, and the quality of the PRSP. The risks involved in external aid are described in the Commission's document SEC(2004) 318 as 'anything that may stand in the way of achieving the objectives'. These risks must therefore be viewed 'always in relation to the ultimate objectives to be achieved'.

20. Although the Court's audit does not seek to assess the impact of budget aid on poverty reduction, the Commission would point out that the Court's recommendations and analyses must also be examined in the light of the necessary balance which has to be preserved between the various areas covered by budget aid, including its final objective. In some countries it may be justified to pay as much attention to the vaccination of children or attendance at health centres as to public finance. This explains the differences in the importance placed on the health, education and public finance indicators, depending on the country.

AUDIT FINDINGS

23. The guide, which, as the Court points out, was a significant improvement on the previous situation, was intended to evolve and is currently being revised. The revision of the question of public finance management was awaiting the Court's findings.

24. The question of revenue is important. It forms part of all the programmes supported by the Commission and will be included in the PEFA indicators. It is monitored by the IMF in allocating roles between donors. The Commission does not want to duplicate the work done by this institution and is concentrating on those areas where it can provide real added value.

25. The structure of the part of the financing proposals dealing with public finances can be improved, but the process must remain within the limits set by the optimum balance between different parts of the programme and should not be at the expense of information concerning the social sectors.

26. The need to observe the eligibility criteria can be made more explicit than it is at present.

27. The contents of the guide have been regularly updated in the form of instruction notes to the Delegations. The most important notes are also on the Commission's intranet site. It is planned to consolidate them in the next version of the guide and to develop the site.

28. Like the other donors providing budget aid, the Commission bases its decisions on proposals and eligibility for budget support on an analysis of the initial situation and the credible prospects for improvement. This analysis leads the Commission to be selective in providing aid.

29. This dynamic interpretation of Article 61(2) could increase the risk in the short term. However, the selective approach to which it leads, based on the rigour (acknowledged by the Court) of the diagnostic assessments and the desire for reform on the part of the beneficiary countries and, coupled with an improvement in their financial situation, makes it possible to contain and to manage this risk. The Commission also feels that, by acquiring a thorough knowledge of the initial situation and the credible prospects for improvement, there is a greater probability that budget aid will have an impact both by improving public finances and by reducing poverty.

30. The cohesion called for by the Court will be made more explicit by maintaining not only a reasonable balance between the Commission's tasks of control and description and the action it takes, but also a balance between the different parts of a financing proposal (in particular those relating to the social sectors). Finally, the Commission will continue to give preference to an approach targeted on those aspects of the reform programme which it feels should be prioritised in the short and medium term, giving reasons for its priorities.

32. The Court comments that, generally speaking, the bulk of information is given in the financing proposals. An effort will be made to ensure that such information is less dispersed and more standardised and structured, and that the links are clearer, while remaining within the realms of what is reasonable.

33. As the Court points out, the financing proposals include the essential reforms. It is difficult to be completely exhaustive in describing these reforms, especially as the same exercise would have to be carried out for the other sectors covered by the financing proposal: macroeconomic situation, health, education, statistics, follow-up, evaluation of the PRSP, to mention only the sectors which are systematically included. It is not certain either that systematically comprehensive descriptions provide real value added.

34. Corruption is a scourge to which the Commission gives its full attention. The fight against corruption is also covered by Article 9 of the Cotonou Partnership Agreement. The question of corruption therefore occupies a central role in cooperation rather than forming part of a separate instrument. Moreover, a standard clause on combating fraud and corruption is included in all standard financing agreements, including the one used for budget aid. As the Court points out, the enormous advantage of budget aid is that it tackles one of the principal potential sources of corruption in many ACP countries: public finance management. The Commission will provide in the financing proposals the information at its disposal on other areas of corruption (the legal system, the police, the Supreme Audit Institution (ISC), etc.), provided that such information is considered to be serious and credible.

35 and 36. The existence of formalised plans describing institutional requirements and support is desirable in all sectors. These plans are the responsibility of the States. The Commission helps in their preparation and will continue to do so. However, such plans do not always exist, are not always comprehensive and are difficult to keep permanently up to date. When providing help in drafting these plans, the Commission tries to ensure that the priorities are clearly identified, including those for which EDF financing is provided.

37. The favourable opinion of the Heads of Delegation, required by the Guide, is given implicitly at the point when the financing proposals are forwarded; these contain the entire framework of indicators and conditions which are subsequently set out in full in the financing agreements. The Commission stipulates that the half-yearly reports should include, in their conclusion, an overall opinion on the public finance situation and the prospects for improvement.

38. The Court acknowledged that, with one exception, the Commission had identified all the weaknesses that the Court had found during its audit. The exception concerned 'commitment arrears' in Chad in connection with a programme that had been suspended by the Commission and was consequently no longer monitored in the same way.

The Government has agreed to adopt a number of corrective measures. The Commission will monitor the effect of these reforms.

39. The Court notes that the Commission's decisions were taken on the basis of precise knowledge of the situations (paragraph 31) and the essential developments expected (paragraph 38). The Commission will make sure that it provides more detailed arguments in support of its decisions.

40. In all the countries visited the Commission took action after the IMF and is operating in collaboration with the World Bank and, in most cases, with other donors too. Generally speaking, the donors (with the exception of the United States) are moving towards budget support. The question of visibility, the benefits of the aid, are among the factors taken into consideration.

42. The Commission has introduced an instrument for the systematic monitoring of public finance management; in the light of the lessons learned from the first wave of these reports, the Commission has proposed ways of improving it. These improvements will:

(a) take account of the situation described by the 'PEFA' indicators;

(b) include a systematic follow-up of the implementation of the institutional support programmes;

(c) include an analysis of the links between the weaknesses of the situation and the reforms and aid planned;

(d) include an overall conclusion by the delegation;

(e) require that the objective elements of these reports continue to be shared with the other donors;

(f) provide that the national authorities be involved as much as possible in the evaluation work;

(g) reduce the frequency of the reports to once a year as suggested by the Court, except in special circumstances requiring closer monitoring.

43. These reports are already based on the most recent evaluations.

44. The Measurement Framework has been tested, mainly by the Commission, and is in the process of finalisation. There is provision for changes to be made at the end of a one-year trial period. Some of the Court's suggestions have already been discussed with the other donors.

45. The definition of relevant performance indicators is a matter of ongoing concern for the Commission. This is one of the reasons why it carried out its retrospective assessment of its experience with variable tranches.

46. One of the lessons to be learned from this study is that, in order to be effective, indicators must be limited in number and cannot cover all aspects. They must focus on essentials. However, the Commission's monitoring is not confined only to these indicators, as can be seen from the structure of the monitoring report which the delegations are asked to produce.

47. The monitoring reports are still evolving. In their first reports the delegations described the current situation, and this could have created the impression that they were too 'static'. Subsequent reports focus more on dynamics. They have been used by the central departments, which are going to improve formal feedback to the delegations.

48. The incentive for a government to reform does not depend only on the suitability of the performance indicators. It is also linked to other factors such as the amount of aid, the overall conditionality of donors, the effectiveness of donor coordination, etc. The Commission negotiates the indicators with governments and tries to coordinate systematically with the other donors. In its view, it is normal that the type and number of public finance management indicators should vary according to circumstances in the different countries.

49. The Commission feels that it is essential to monitor budgetary allocation and implementation levels, especially in the health and education sectors, when it is providing budget aid. The fact that they are easy to measure is more an advantage than a drawback. Admittedly, they should be supplemented by a small number of indicators chosen to reflect the particular situation of individual countries.

50. Where necessary, details of the definition, calculation method and sources of information for each indicator must be provided.

51. The importance to be assigned to variable tranches and public finance performance indicators depends on a large number of factors: dependence on specific aid, whether or not the economic situation is fragile, situation of the health and education sectors, lessons drawn from earlier programmes, etc. In the case of the five countries observed by the Court, it is clear that the importance of the public finance indicators varied in proportion to the weakness of the systems (ranging from 59 % of the programme in Zambia to 7 % in Ethiopia).

52. Coordination with other donors, both at head office level and at local level, has always been one of the Commission's central concerns.

53. This coordination was developed within the context of the PEFA programme, initiated by the Commission and the World Bank, but also under the Strategic Partnership with Africa (SPA) and the OECD-DAC.

54. At local level, as the Court points out, coordination is quite good. While formal structures are certainly needed when a large number of partners are providing aid (Mozambique), they are not necessarily required when fewer partners are involved. The Commission has taken the lead in a number of areas (for example, by requiring that performance indicators be followed up) and has often initiated action in the form of donor groups. In other areas, it respects the distribution of roles between different donors (follow-up of the macroeconomic situation and revenue by the IMF, for example).

55. Admittedly, it is sometimes difficult, including for beneficiary countries and the IMF, to have a precise picture of the financing of aid by other donors.

56. If the reforms are to succeed, all those concerned must assume ownership of them.

58. The Commission is well aware of the importance of the role played by national parliaments and the need to promote and strengthen this role. However, its ability to intervene in this area should not be overestimated since the distribution and balance of powers between parliament and the government is a matter which is directly related to the sovereignty of the beneficiary State. It should therefore be approached only with the greatest caution and with due regard for the independence of the various institutions of the beneficiary State and for the Cotonou Agreement.

59. The situation regarding SAIs also varies a great deal from country to country. Whenever possible, though, the Commission generally tries to include useful information obtained from the SAIs.

60. Box 7 gives an example of the, sometimes difficult, dialogue which the Commission has developed in Mozambique with a SAI. In this case, the Administrative Court reminded the donors that it was an autonomous institution.

61. The Commission has on several occasions supported the SAIs and provided them with institutional support. A draft strategy paper has been sent to the delegations.

62. The possibility of allowing the Commission to approach parliaments and the SAIs should be examined on a case-by-case basis, with caution and in the light of the Cotonou Agreement. This is a very sensitive area which touches on national sovereignty and must be approached with due regard for the national rules on the distribution and balance of powers between institutions.

63. A balance must be found between the human resources responsible for monitoring and control and those who play an active part in policy dialogue and between those who monitor public finance and those who follow up social indicators or the macroeconomic context.

65. The Commission is aware that the targets it has set itself are ambitious given the human resources at its disposal. It would point out that increasing its tasks, as recommended in the report, would be likely to accentuate this discrepancy.

66. The Commission is in the process of developing checklists of the type suggested by the Court.

67. The Commission will continue its efforts in the field of training.

68. Exchanges between delegations will be encouraged on the basis of best practice.

69. See the Commission's reply to paragraph 38.

70. The Commission agrees with the Court that, in line with objectives, substantial progress in public finance management has been noted in the countries that have received budget aid. This provides confirmation for the Commission of its choices. Improving budget management has an impact on all government resources and not on Community funding. These improvements must be consolidated and continued, which argues in favour of continuing this work.

71. It should be noted that it is mainly under the impetus of the budget aid programmes that a comprehensive reform of public finance is properly on the agenda. In such a context, the fact that the Court of Auditors has noted 'reasonably positive partial interim results', is an achievement for which budget aid can take some of the credit.

72. Every financing agreement sets out in detail the conditions and results expected (measured by indicators) and constitutes a binding legal contract between the beneficiary State and the Commission. The Commission's reactions correspond to a risk management which it feels to be appropriate. Thus, in one of the five cases observed by the Court, the Commission suspended its aid. In the others it adjusted the amount of its support in accordance with movements in performance indicators which do not relate only to public finance but also to social services provided to the poorest populations, women and children.

73. At the end or, if appropriate, in the course of each programme, funding which has not been disbursed because the conditions have not been met or because the results have not been achieved is decommitted and repaid to the National Indicative Programme (NIP). However, this non-use of funding is, as a rule, authorised during the mid-term review or the final review, which, if necessary, allows the NIP amount to be reduced. The incentive effect of variable tranches is therefore unaffected.

74. The conditionalities and the weighting of the respective tranches and indicators are reviewed for each new programme, as can be seen from the review of aid carried out recently by the Commission.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

76. The Court observed that the Commission had defined a *methodological framework* which was a significant improvement on the previous situation (paragraph 23). It felt that this framework could be made clearer and more comprehensive on some points (paragraphs 25 and 26). In particular the cohesion and logical relationship of the programmes could be highlighted (paragraph 30). The updates to the methodological framework will be consolidated in a new version of the guide on which the departments are currently working and which will include an update of the monitoring reports (paragraph 42).

77. The Court noted that the methodological framework had been *implemented* in a reasonably satisfactory manner and that the performance indicators were being improved. Some aspects could still be made clearer or more comprehensive. The Commission points out that a balance must be sought between the various components of budget aid: attention to the question of the social sectors in particular must remain a priority. Budget aid will continue to tackle one of the main potential sources of corruption, viz. weaknesses in public finance management.

The delegations' reports should become more dynamic.

79. Coordination is a priority for the Commission, whether between head offices or at local level, particularly as regards the implementation of the PEFA Measurement Framework. In the field of budget aid, the Commission is active in all coordination forums.

80. The Court's audit accepts that the information on which the financing decisions were based, and subsequently the information in the follow-up documents, *gives a true view of the situation*.

81. The Commission notes that the Court does not question its interpretation of Article 61(2) of the Cotonou Agreement. The selective nature of Commission support, which is the result of this interpretation based on rigorous diagnosis and the beneficiary State's desire for reform, makes it possible to contain and to manage the risk mentioned by the Court.

82. The Commission will continue to improve the way in which the programmes are presented, highlighting internal cohesion while maintaining a reasonable balance between the different components of a programme (which is not limited to the question of public finance) and taking care to respect the balance between monitoring and control, on the one hand, and more active interventions with governments and other donors on the other, and taking into account the cost and expected benefit of more detailed information.

83. There are a number of indications that the management of public finance is improving in a great many countries benefiting from budget aid. On the question of risk, defined in the Commission's working paper 'Outline of risks linked to external assistance' as 'anything that may stand in the way of achieving the objectives', the Commission considers that risk should always be viewed 'in relation with the ultimate objectives to be achieved'.

84. The updating of the Methodological Guide is under way. The Commission was waiting for the Court's recommendations so that it could include those it considered apposite. The instructions will stress the need to make clear the cohesion of measures. The Commission notes that the Court has not questioned its choices and the cohesion of its actions. The fight against corruption, especially where it affects the use of public funds, is and will continue to be central to the programmes. A number of proposals for improving the monitoring report will be taken into account by the Commission. The Commission expresses reservations regarding revenue, not as regards the intrinsic importance of this problem but in terms of the value added the Commission can bring to the analysis of this area, which is very well covered by the IMF.

85. It is expected that the next guide will help to provide a more formalised demonstration, on a case-by-case basis, of compliance with Article 61(2) of the Cotonou Agreement.

86. The Commission will endeavour to use results-based performance indicators that offer the best possible incentive, even though it is always difficult to measure the real incentive effect.

87. The Commission is already doing all it can, and indeed has made it a priority, to complete the Measurement Framework for public financial management performance which is being developed within the PEFA and which it instigated. However, this also depends on the position of the other donors. There comes a time when a joint approach can be developed only if those concerned agree to compromise.

88. For many years, the Commission has been trying to promote coordination at local level and it has initiated a large number of joint frameworks of donors providing budget aid. The model advocated by the Commission would leave each donor free to make its own decisions.

89. Parliaments and the SAIs have an essential role to play. However, the Commission's ability to approach these institutions must be examined with caution and with due regard for national sovereignty and the national rules governing the distribution and the balance of powers between the institutions. It should also be studied from the point of view of the Cotonou Agreement.