

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 2/2005

over de begrotingssteun uit het EOF aan de ACS-staten: het beheer door de Commissie van het onderdeel „hervorming van de overheidsfinanciën”, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2005/C 249/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TERMEN		3
SAMENVATTING	I-V	4
Beschrijving van het mechanisme	I-II	4
De controle van de Rekenkamer	III	4
Controlebevindingen	IV-V	4
INLEIDING	1-2	5
BEGROTINGSTERREIN: RECHTSTREEKSE BEGROTINGSSTEUN ZONDER SPECIFIEKE BESTEMMING	3-18	5
Definitie	3-5	5
Het beheer van de overheidsfinanciën verbeteren: een van de doelstellingen van begrotingssteun	6-8	5
Voordelen: eigen verantwoordelijkheid en vereenvoudiging voor het begunstigde land	9-11	5
Nadeel: risico's in verband met de tekortkomingen van de nationale systemen voor overheidsfinanciën	12-14	6
Uitvoering: de steun is voorwaardelijk	15	6
Rechtsvoorschriften	16-18	7
CONTROLE VAN DE REKENKAMER	19-22	7
Controledoelstelling	19-20	7
Controleaanpak	21-22	7
CONTROLEBEVINDINGEN	23-74	8
Beoordeling van de oorspronkelijke stand van het beheer van de overheidsfinanciën ..	23-40	8
Omschrijving van het methodologische kader	23-30	8
Verbeterd, maar aan te vullen methodologisch kader	23-27	8
Dynamische interpretatie van de voorwaarden voor steunverlening	28-29	9
De samenhang tussen de programma's beter tot uitdrukking brengen	30	9

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Uitvoering van het methodologische kader	31-37	9
Eerste beoordelingen meestal volledig en afgestemd op het hervormingsplan van het land	31-33	9
Corruptiebestrijding: een te ontwikkelen onderdeel	34	10
Gecoördineerde institutionele steun, maar niet altijd binnen een algemeen kader	35-36	10
Geen aanbevelingen van de delegatiehoofden	37	11
Waarheidsgetrouwe informatie	38	11
Besluiten van de Commissie onvoldoende onderbouwd	39-40	11
Toezicht op de voortgang van de hervormingen	41-74	12
Methodologisch kader in ontwikkeling	41-46	12
Toezichtrapporten van de delegaties voor verbetering vatbaar	42-44	12
Betere prestatie-indicatoren in ontwikkeling	45-46	13
Uitvoering van het methodologische kader	47-68	13
Onvolledige toezichtrapporten van de delegaties	47	13
Soms onvoldoende stimulerende prestatie-indicatoren	48-51	14
Verbetering van de coördinatie met andere donoren van land tot land verschillend	52-55	14
Betrekkingen met parlementen en hoge controle-instanties moeten worden versterkt	56-62	15
Personeelsgebrek bij de Commissie	63-68	16
Stand van zaken: de hervormingen schrijden voort, maar de kwaliteit van het beheer in de begunstigde landen blijft nog zeer gebrekkig	69-71	16
Passende reacties bij de Commissie	72-74	17
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	75-89	18
Conclusies	75-83	18
Aanbevelingen	84-89	18
BIJLAGE 1 — Zes tabellen ter illustratie van het belang van de begrotingssteun		20
BIJLAGE 2 — Het ontwerp van een nieuw evaluatiekader voor de beheerssystemen voor overheidsfinanciën		24
BIJLAGE 3 — De prestatie-indicatoren van de Commissie		28
BIJLAGE 4 — Goede praktijk inzake de coördinatie van donoren: voorbeeld Mozambique		30
Antwoorden van de Commissie		31

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TERMEN

ACS	—	Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan die de Overeenkomst van Cotonou hebben ondertekend
AFD	—	Agence Française de Développement (Frans Bureau voor Ontwikkeling)
ALZS	—	Arm land met een zware schuldenlast
AOB	—	Afrikaanse Ontwikkelingsbank
BWI	—	Bretton Woods-instellingen (WB en IMF)
CFAA	—	Country Financial Accountability Assessment (beoordeling van de financiële verantwoording van het land)
CPAR	—	Country Procurement Analytical Review (analytische beoordeling van de aanbestedingen van het land)
DFID	—	UK-Department for International Development (Brits ministerie van Internationale Ontwikkeling)
EMCP	—	Expenditure Management and Control Programme (programma voor het beheer en de controle van de uitgaven)
EOF	—	Europees Ontwikkelingsfonds
FAG	—	Faciliteit voor armoedevermindering en groei
FRA	—	Fiduciary Risk Assessment (beoordeling van het fiduciaire risico)
HCI	—	Hoge controle-instantie
HIPC	—	Highly Indebted Poor Country (zie ALZS)
HOAP	—	Harmonisation of Overseas Audit Practice (harmonisatie van de overzeese auditpraktijk)
IFAC	—	International Federation of Accountants (Internationale Federatie van Accountants)
IMF	—	Internationaal Monetair Fonds
ISA	—	International Standards on Auditing (internationale controlenormen)
MoU	—	Memorandum of Understanding (partnerschapsovereenkomst)
MPOA	—	Meerjarenprogramma ter ondersteuning van de armoedebestrijding
NIP	—	Nationaal indicatief programma
OESO	—	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OF	—	Overheidsfinanciën
PAF	—	Performance Assessment Framework (prestatie-evaluatiekader)
PARPA	—	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (actieplan ter vermindering van de volstrekte armoede)
PEFA	—	Public Expenditure Financial Accountability (financiële verantwoording inzake overheidsfinanciën)
PEMFA	—	Public Expenditure Management and Financial Accountability (beheer van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording)
PER	—	Public Expenditure Review (beoordeling van de overheidsuitgaven)
PETS	—	Public Expenditure Tracking Survey (controle van de overheidsuitgaven)
PFMA	—	Public Finance Management Assessment (evaluatie van het beheer van de overheidsfinanciën)
PRSP	—	Poverty Reduction Strategy Paper (zie SVA)
PSCAP	—	Public Service Capacity Building Programme (programma ter versterking van de capaciteit van overheidsdiensten)
ROSC	—	Report on the Observance of Standards and Codes (verslag over de inachtneming van normen en codes)
SISTAFE	—	Sistema de Administração Financeira do Estado (systeem voor de financiële administratie van de staat)
SVA	—	Strategisch document ter vermindering van de armoede
WB	—	Wereldbank

SAMENVATTING

Beschrijving van het mechanisme

I. De laatste jaren is het volume van de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming sterk gestegen, tot ongeveer een vijfde van de steun uit het EOF. Deze steun biedt een aantal grote voordelen — met name eigen verantwoordelijkheid en vereenvoudiging (zie de paragrafen 9-11) — maar houdt ook een risico in. Dit risico is anders dan bij andere steunvormen (zie de paragrafen 12 en 13) doordat de doelstellingen ambitieuzer zijn en de steunbetalingen opgaan in de ontvangsten van de begunstigde landen, die deze dan besteden via hun eigen, meestal gebrekkige, beheerssystemen. Volgens de achterliggende filosofie worden landen die begrotingssteun ontvangen geholpen bij het verminderen van dit risico en tegelijkertijd in staat gesteld, hun eigen ontwikkeling met betrekking tot groei en armoedebestrijding te beheren. Bij de meeste donoren groeit de belangstelling voor dit soort steun, die fundamenteel verschilt van de traditionele methode waarbij projecten worden gesteund (zie paragraaf 11).

II. De Commissie is bereid, begrotingssteun te verlenen aan landen met gebrekkige beheerssystemen, mits er hervormingen worden doorgevoerd om deze te verbeteren (zie de paragrafen 28 en 29). Dit is een proces van lange adem, en daarom heeft de Commissie instrumenten ontworpen om zowel een eerste diagnose te verkrijgen van de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën en de voorgestelde hervormingen, als de wijzigingen in het beheer en de voortgang van deze hervormingen te kunnen evalueren.

De controle van de Rekenkamer

III. De controle had ten doel, na te gaan hoe de Commissie in de periode 2003-2004 het risico in verband met de overheidsfinanciën in het kader van begrotingssteun heeft beheerd (zie paragraaf 12). Daartoe werden de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën en de doeltreffendheid van de hervormingen in het begunstigde land onderzocht (zie de paragrafen 19 en 20). De controle was vooral gericht op de programma's voor rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming die in het kader van de Overeenkomst van Cotonou uit het EOF wordt verleend. Ze was gebaseerd op verificaties bij de centrale diensten en in vijf landen (zie de paragrafen 21 en 22).

Controlebevindingen

IV. De instrumenten voor analyse en follow-up die de Commissie in coördinatie met de andere donoren, met name de Wereldbank en het IMF, hanteert, leveren haar tamelijk volledige informatie op, waardoor zij passende maatregelen kan treffen. Deze instrumenten moeten echter worden verbeterd wat betreft opzet (zie de paragrafen 23-27 en 42-46) en toepassing (zie de paragrafen 31-37 en 47-68). De opzet vertoont enige gebreken ten aanzien van de diagnoses en de follow-uprapporten, die niet volledig en informatief genoeg zijn. De toepassing wordt ter plaatse te weinig gecoördineerd met de andere donoren, en de parlementen en hoge controle instanties van de begunstigde landen zijn er te weinig bij betrokken.

V. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan:

- a) haar methodologische gids bij te werken en aan te vullen, ook wat betreft de follow-uprapporten (zie paragraaf 84);
- b) duidelijker aan te tonen dat de begunstigde landen voor de steun in aanmerking komen (zie paragraaf 85);
- c) voor overheidsfinanciën prestatie-indicatoren met een sterker stimulerend effect te hanteren (zie paragraaf 86);
- d) het nieuwe instrument voor de evaluatie van de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën te voltooien en alles in het werk te stellen om het bij de diverse donoren ingang te doen vinden (zie paragraaf 87);
- e) de lokale samenwerking tussen donoren te versterken (zie paragraaf 88);
- f) haar betrekkingen met de parlementen en de hoge controle instanties van de begunstigde landen te versterken (zie paragraaf 89).

INLEIDING

1. In 2000 heeft de Rekenkamer de follow-up door de Commissie onderzocht van het gebruik van de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun voor de ACS-landen ⁽¹⁾. Sindsdien heeft de Commissie deze vorm van steunverlening vervangen door begrotingssteun, die inmiddels meer dan een kwart van de totale steun uit het negende EOF uitmaakt (zie *bijlage 1, tabel A*).

2. Het Parlement ⁽²⁾ en de Raad ⁽³⁾ erkennen de voordelen van begrotingssteun. Zij zijn bezorgd om de organisatie van de controle ervan en hebben de Commissie verzocht, waakzaam te zijn bij de naleving van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou (zie paragraaf 18) en te zorgen voor een grondige follow-up, in coördinatie met de andere donoren, van de richting waarin het beheer van de overheidsfinanciën in de begunstigde landen zich ontwikkelt, en van de voortgang van de hervormingen ter verbetering van dat beheer.

BEGROTINGSTERREIN: RECHTSTREEKSE BEGROTINGSSTEUN ZONDER SPECIFIEKE BESTEMMING

Definitie

3. Begrotingssteun wordt overgemaakt naar de begrotingen van de begunstigde landen om de ontoereikendheid van hun eigen middelen te ondervangen. De facto worden zo hun betalingsbalans en overheidsfinanciën ondersteund. Momenteel is de meeste begrotingssteun die de Commissie verleent „rechtstreeks” en „zonder specifieke bestemming”. Het aandeel van deze steun in de totale EOF-steun is te zien in *bijlage 1, tabel B*. Het bedrag van de begrotingssteun per land is weergegeven in *bijlage 1, tabel C*.

4. De steun is „rechtstreeks” omdat hij de begroting rechtstreeks ten goede komt, en niet de tegenwaarde van een aanwijzing in deviezen voor de essentiële importen van het land vormt. Een dergelijk mechanisme is doorgaans niet meer nodig omdat de valuta's van de begunstigde landen vrijwel altijd convertibel en vrij verhandelbaar zijn.

5. De steun „is zonder specifieke bestemming” omdat hij zonder onderscheid opgaat in de andere begrotingsontvangsten en niet kan worden gekoppeld aan specifieke uitgaven, in tegenstelling met gerichte begrotingssteun, waarbij de EOF-middelen op speciale rekeningen worden overgemaakt, en slechts kunnen worden besteed indien het hoofd van de delegatie de bestemming met zijn handtekening goedkeurt. Gerichte begrotingssteun wordt slechts verleend ⁽⁴⁾ ingeval het land met ernstige liquiditeitsproblemen kampt.

⁽¹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 5/2001 van de Rekenkamer (PB C 257 van 14.9.2001).

⁽²⁾ Zie resolutie van het Europees Parlement houdende opmerkingen bij het besluit over het verlenen van kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting van het zesde, zevende en achtste EOF voor het begrotingsjaar 2002 (PB L 330 van 4.11.2004).

⁽³⁾ Zie document van de groep ACP/FIN van de Raad nr. 6107/04 van 19 februari 2004 betreffende de aan de Commissie te verlenen kwijting voor het beheer van het zesde, zevende en achtste EOF voor het begrotingsjaar 2002.

⁽⁴⁾ In 2000 heeft de Commissie de grenzen van de doeltreffendheid van gerichte begrotingssteun erkend, met name wegens het averechtse effect (vertragingen in de uitvoering, versnippering van het begrotingsproces), de logheid van de procedures voor het specificeren van de bestemming en vooral het fungibele karakter van de begroting.

Het beheer van de overheidsfinanciën verbeteren: een van de doelstellingen van begrotingssteun

6. De voornaamste doelstellingen van de begrotingssteun zijn het bevorderen van groei en het terugdringen van de armoede. Beide maken deel uit van de millennium-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties ⁽⁵⁾.

7. Bij de meeste betrokken ACS-landen wordt dit vertaald in een Strategisch document ter vermindering van de armoede (SVA), dat wordt opgesteld door het land en goedgekeurd door de voornaamste donoren. Dit document bevat de beleidslijnen waarmee het land op middellange termijn de armoede bij de bevolking wil terugdringen.

8. De hervormingen van het beheer van de overheidsfinanciën vormen een van de aspecten van de algehele strategie voor de armoedebestrijding en de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming uit het EOF. Gezien de dynamische aanpak van de Commissie (zie paragraaf 28) worden deze hervormingen op zich een belangrijke doelstelling van de begrotingssteun.

Voordelen: eigen verantwoordelijkheid en vereenvoudiging voor het begunstigde land

9. Dankzij de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming wordt de Commissie ten volle betrokken bij de problematiek van het beheer van de nationale begrotingen door met de landen een permanente dialoog aan te gaan over de hervormingen ter verbetering van dit beheer. Via een hefboomeffect kunnen met het geld van de Europese belastingbetaler de kwaliteit en de doeltreffendheid van alle nationale begrotingsontvangsten en -uitgaven worden verbeterd. Deze verbetering begunstigt de ontwikkeling in het algemeen en komt de steun ten goede die wordt verleend aan allerlei door donoren gefinancierde projecten.

10. Dankzij de begrotingssteun zullen de landen de projecten meer als eigen projecten gaan zien dan bij steun per project het geval is. Bovendien wordt de steun door de opname ervan in de begroting de facto aan de controle van het nationale Parlement onderworpen.

11. Begrotingssteun brengt vereenvoudiging door het aantal uitgavenprocedures aanzienlijk te verminderen. Daar de steun opgaat in de nationale begrotingen, wordt hij besteed volgens de procedures voor de begrotingsuitvoering van het land zelf, terwijl projecten, die weer andere voordelen bieden, doorgevoerd ⁽⁶⁾ en volgens de eigen procedures van de verschillende donoren beheerd worden ⁽⁷⁾ (zie *schema 1*).

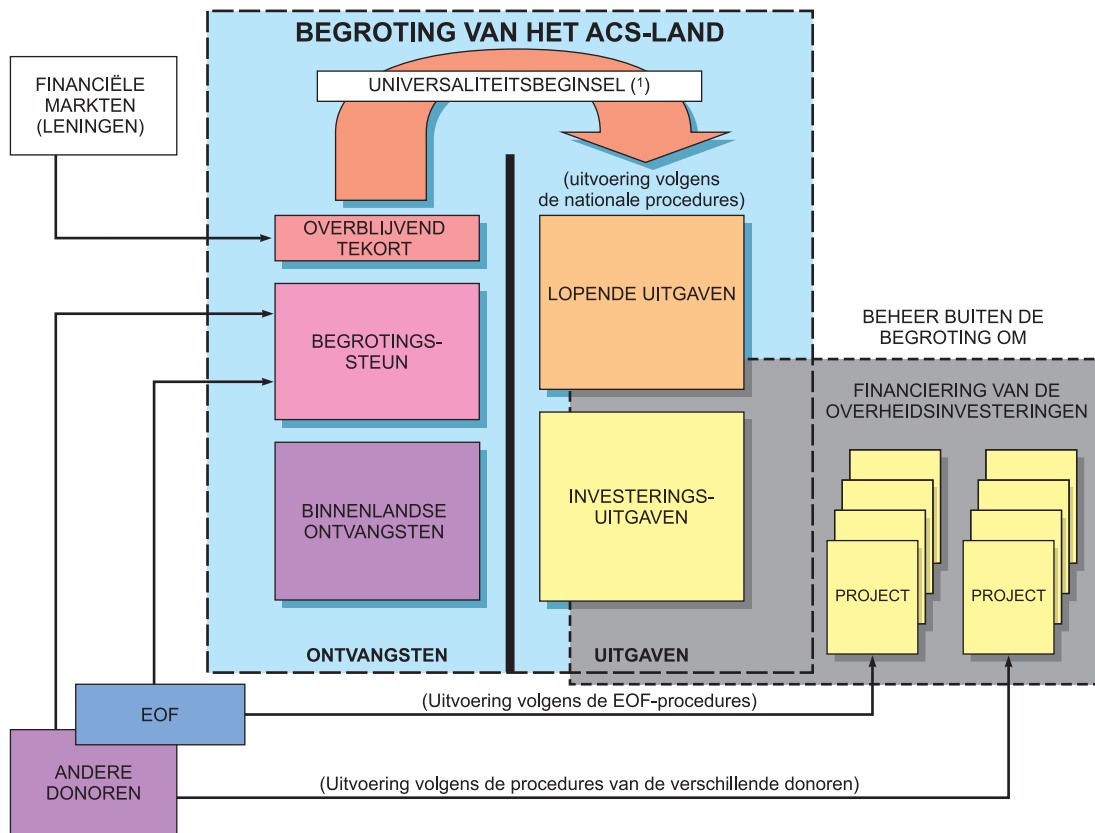
⁽⁵⁾ Zie resolutie nr. 55/2 van de algemene vergadering van de Verenigde Naties van 8 september 2000.

⁽⁶⁾ Deze praktijk doet afbreuk aan de volledigheid van de begroting. In sommige gevallen worden de projecten echter wel buiten de begroting om beheerd, maar toch vermeld in de jaarrekening, zodat aan de informatieplicht voldaan wordt.

⁽⁷⁾ Door dit afzonderlijk beheer gaan voor's lands overheid vaak gekwalificeerde personele middelen verloren die in beheerscentra ad hoc tegen een hoge bezoldiging met het beheer van deze projecten worden belast.

Schema 1

Circuits van de EOF-steun in de vorm van begrotingssteun of van projectsteun



(1) Volgens het universaliteitsbeginsel dekt het geheel van de ontvangsten in een overheidsbegroting het geheel van de uitgaven, en worden de ontvangsten niet aan een bepaalde categorie uitgaven toegewezen.

Bron: Rekenkamer.

Nadeel: risico's in verband met de tekortkomingen van de nationale systemen voor overheidsfinanciën

12. Wanneer de rechtstreekse begrotingssteun eenmaal is uitbetaald aan de begunstigde landen, wordt hij zonder specifieke bestemming besteed volgens de nationale begrotingsprocedures, waarbij het geld van de Europese belastingbetaler wordt blootgesteld aan de doorgaans grote risico's die daarmee gepaard gaan. De donoren kennen en accepteren deze risico's mits er hervormingen ter verbetering van deze nationale begrotingsprocedures worden doorgevoerd.

13. De hervormingen van de overheidsfinanciën vergen veel tijd. De donoren investeren in de toekomst en stemmen ermee in, jarenlang steun te verlenen aan een systeem in ontwikkeling dat niet van meet af aan de nodige garanties inzake doorzichtigheid, betrouwbaarheid en doeltreffendheid biedt.

14. Ook tast de afhankelijkheid van deze begrotingen van buitenlandse steun in het algemeen, met inbegrip van EOF-steun (zie bijlage 1, tabel D), de budgettaire voorzienbaarheid en de zekerheid van de ontvangsten van de begunstigde landen aan. Dit probleem wordt soms verergerd door het systeem van voorwaardelijke en variabele tranches.

Uitvoering: de steun is voorwaardelijk

15. De Commissie verleent haar rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming doorgaans via driejaarlijkse programma's. Nadat de Commissie de naleving van de algemene (het programma in zijn geheel betreffende) voorwaarden en de specifieke (voor een tranche geldende) voorwaarden heeft beoordeeld, worden de middelen per halfjaarlijkse of jaarlijkse tranche betaald. Sommige tranches zijn variabel en worden berekend op basis van prestatie-indicatoren.

Rechtsvoorschriften

16. Artikel 67, leden 1, 3 en 4, van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (Overeenkomst van Cotonou) die het negende EOF regelt, bepaalt dat de ACS-staten die begrotingssteun willen ontvangen macro-economische of sectorale hervormingen moeten doorvoeren die economisch uitvoerbaar en politiek en sociaal aanvaardbaar zijn. In de praktijk wordt deze voorwaarde als vervuld beschouwd indien de hervormingen worden ondersteund door een programma van de Bretton Woods-instellingen (BWI).

17. Volgens artikel 61, lid 1, sub c), van de Overeenkomst van Cotonou is de steun rechtstreeks voor de ACS-staten met convertibele en vrij verhandelbare valuta.

18. Artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou bepaalt: „Rechtstreekse begrotingssteun ter ondersteuning van macro-economische of sectorale hervormingen wordt verleend indien:

- a) het beheer van de overheidsuitgaven op transparante, verantwoordelijke en doeltreffende wijze geschiedt;
- b) een goed uitgewerkt macro-economisch of sectoraal beleid door het land zelf is ingesteld en door de belangrijkste donoren is goedgekeurd; en
- c) overheidsopdrachten op open en transparante wijze worden gegund.”

CONTROLE VAN DE REKENKAMER**Controledoelstelling**

19. De onderhavige controle had ten doel, na te gaan hoe de Commissie in 2003-2004 het risico heeft beheerd dat bij overheidsfinanciën inherent is aan dit soort steun, dat wil zeggen hoe zij zich heeft vergewist van de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën en de doeltreffendheid van de hervormingen in het begunstigde land. Daartoe werd beoordeeld in hoeverre de Commissie op het moment van de besluiten tot financiering van de programma's en tevens vanaf het begin van de uitvoering voor het volgende heeft gezorgd:

- a) vaststelling van een geschikt *methodologisch kader* aan de hand waarvan zij de oorspronkelijke stand van het beheer van de overheidsfinanciën van de begunstigde landen en de ontwikkeling ervan kan beoordelen;

- b) correcte *uitvoering* van dit methodologische kader, zowel in de beginfase als in de follow-upfase;

- c) *overeenstemming met de werkelijkheid*, zowel van de informatie die ten grondslag ligt aan de financieringsbesluiten als van de gegevens in de follow-updocumenten, en

- d) juiste motivering en doorzichtigheid van de financieringsbesluiten, waarop zij passend *reageert*.

20. Naar aanleiding van de controle worden echter geen uitspraken gedaan over de wenselijkheid van begrotingssteun boven projectfinanciering en wordt ook niet beoordeeld in hoeverre de begrotingssteun het effect heeft gehad, de armoede terug te dringen. Ten slotte was het ook niet de bedoeling, het beheer en de hervorming van de overheidsfinanciën van de begunstigde landen te controleren, ook al is de Rekenkamer naar aanleiding van de analyses van documenten, van gesprekken en controles ter plaatse tot een aantal bevindingen gekomen betreffende de situatie van de overheidsfinanciën en de voortgang van de hervormingen in die landen (zie de paragrafen 69-71).

Controleaanpak

21. Bij de centrale diensten van de Commissie zijn onderzoeken verricht en bij de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is informatie ingewonnen. Er zijn vijf ACS-landen bezocht (zie *tabel 1*), waar de Rekenkamer de programma's voor rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming heeft onderzocht die ten tijde van de controlebezoeken in uitvoering waren ⁽¹⁾. Met de selectie van die landen wordt gewaarborgd dat uiteenlopende tradities inzake beheer van overheidsfinanciën aan bod komen, en dat de controles de door de Commissie verleende begrotingssteun geografisch en qua waarde afdoende bestrijken.

⁽¹⁾ De voornaamste tijdens de controlebezoeken ter plaatse ingewonnen informatie is bevestigd door een interministeriële conferentie over de gevolgen van resultaatgericht beheer, van de regeling voor uitgaven op middellange termijn en van de begrotingssteun voor overheidsfinanciën. Deze conferentie werd mede georganiseerd door het Senegalese ministerie van Economie en Financiën en het instituut IDEA International, in partnerschap met de ministeries van Economie en Financiën van Benin, Burkina Faso, Kaapverdië en Mali en de ontwikkelingspartners (Wereldbank, IMF, Europese Unie, Canada en Nederland), en werd bijgewoond door de controleurs van de Rekenkamer.

Tabel 1

Onderzochte programma's in de vijf bezochte landen

Bezocht land	Onderzochte financieringsovereenkomst en duur	Bedrag (miljoen euro)	Gewicht in de totale steun in het kader van het 9de EOF
Ethiopië	Nr. 9171/ET, 2003/2004-2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambique	Nr. 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	Nr. 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Tsjaad	Nr. 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Zambia	Nr. 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ In Ethiopië begint het begrotingsjaar in juli.

⁽²⁾ In Mozambique is er een aanhangsel ad 16,4 miljoen euro extra voor de financiering van de verkiezingen van 2004.

Bron: Financieringsovereenkomsten en nationale indicatieve programma's (NIP's) betreffende het negende EOF.

22. In elk bezocht land berustte het onderzoek in de eerste plaats op een beoordeling van de overeenkomsten en door de delegatie opgestelde rapporten. Deze werden vergeleken met de verslagen van de andere donoren en van de regering, en met de situaties die werden aangetroffen bij de voornaamste diensten die op verschillende niveaus betrokken zijn bij het beheer van de overheidsfinanciën: programmering en uitvoering van de begroting, rekening en verantwoording, interne en externe controles ⁽¹⁾.

CONTROLEBEVINDINGEN**Beoordeling van de oorspronkelijke stand van het beheer van de overheidsfinanciën****Omschrijving van het methodologische kader**

Verbeterd, maar aan te vullen methodologisch kader

23. Het Bureau voor Samenwerking EuropeAid (EuropeAid), het directoraat-generaal Ontwikkeling (DEV) en het directoraat-generaal Externe betrekkingen (RELEX) hebben in maart 2002 een „methodologische gids voor de programmering en tenuitvoerlegging van begrotingssteun in ontwikkelingslanden” (de Gids) uitgebracht, waarmee onder meer gevolg werd gegeven aan eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer ⁽²⁾. In 2005 is

⁽¹⁾ In elk bezocht land vond een ontmoeting plaats met de commissie financiën van het parlement, verschillende diensten van het ministerie van financiën, twee inzake uitgaven bevoegde ministeries, meestal Gezondheidszorg en Onderwijs (van de centrale diensten tot de perifere eenheden — school of medisch centrum), de organen voor interne en externe controle, de centrale bank, vertegenwoordigers van de voornaamste donoren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en, waar deze bestonden, de niet-gouvernementele organisaties voor corruptiebestrijding.

⁽²⁾ Zie Speciaal verslag nr. 5/2001 van de Rekenkamer over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (PB C 257 van 14.9.2001) en Speciaal verslag nr. 1/2002 over macrofinanciële bijstand aan derde landen en structurele aanpassingsfaciliteiten in de mediterrane landen (PB C 121 van 23.5.2002).

deze gids nog steeds het voornaamste referentiedocument terzake, waarmee een grote stap voorwaarts is gezet. Bij nader onderzoek biedt hij echter niet het nodige houvast voor een eerste beoordeling van de overheidsfinanciën.

24. In de Gids wordt te weinig aandacht geschonken aan binnenlandse ontvangsten, waaronder ontvangsten uit overheidsbedrijven, waarmee evenzeer rekening moet worden gehouden ⁽³⁾ als met uitgaven. Een betere heffing en inning van de binnenlandse ontvangsten, die goedkoper en sneller doeltreffend kan blijken dan een vermindering van de onregelmatige uitgaven, vermindert de behoefte aan externe steun evenredig en zou de belastingbetalers er nog meer toe moeten aanzetten, van de nationale overheidsinstanties te verlangen dat zij verantwoording afleggen van de besteding van die ontvangsten.

25. In het schema voor financieringsvoorstellen is de lijst van gegevens die moeten worden opgenomen in de beoordeling van overheidsfinanciën te beknopt. De Gids zou een gedetailleerd schema van deze beoordeling moeten geven, waarbij het schema in de toezichtverslagen van de delegaties model zou kunnen staan (zie paragraaf 42).

26. In het gedeelte van het schema over de redactie van financieringsvoorstellen dat betrekking heeft op de vraag of een land voor steun in aanmerking komt, wordt nergens verwezen naar artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou (zie paragraaf 18).

⁽³⁾ Bij de hervormingen door de regeringen wordt vaak rekening gehouden met de ontvangsten (zie paragraaf 70), maar de Commissie moet dit aspect stelselmatiger in haar programma's opnemen.

27. Verder hebben diverse diensten van de Commissie sinds het verschijnen van de Gids in maart 2002 de delegaties een tiental nota's met instructies toegezonden. Daardoor is het geheel van instructies over de uitvoering van acties inzake begrotingssteun onsamenhangend. Het zou dienstig zijn, de thans plaats vindende actualisering van de Gids zo spoedig mogelijk af te ronden en op gezette tijden voor consolidatie van de toekomstige bijgewerkte versies te zorgen ⁽¹⁾.

Dynamische interpretatie van de voorwaarden voor steunverlening

28. De Commissie interpreteert de voorwaarden van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou dynamisch. Zij is van mening dat de ten tijde van het financieringsbesluit in het beheer van overheidsfinanciën voorkomende gebreken niet behoeven te beletten dat een programma voor begrotingssteun wordt gestart indien de hervormingen en de bereidheid daartoe toereikend worden bevonden. Zij houdt dus niet alleen rekening met de oorspronkelijke situatie van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën, maar ook met de richting die het land inslaat ⁽²⁾. Ook vele andere donoren, en met name de Bretton Woods-instellingen, letten meer op de vooruitzichten op verbetering van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën dan op een absoluut kwalitatief minimum of niveau.

29. Deze interpretatie, waarmee het toepassingsgebied van dit mechanisme kan worden uitgebreid, vergroot dan ook het risico waaraan de besteding van het geld van de Europese belastingbetaler blootstaat doordat er nationale begrotingsprocedures van de begunstigde landen op worden toegepast. Deze interpretatie impliceert een des te strikter toezicht op de stand en ontwikkeling van het beheer van de overheidsfinanciën van deze landen.

De samenhang tussen de programma's beter tot uitdrukking brengen

30. In de programma's voor rechtstreekse begrotingssteun gaat niet genoeg aandacht uit naar de richting die het land in dit opzicht inslaat, en naar de follow-up daarvan. De Gids schrijft niet voor dat elk voorstel en elke financieringsovereenkomst de logische samenhang moet garanderen en kenbaar maken tussen:

- a) de geconstateerde gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën;
- b) het hervormingsprogramma van de regering;

⁽¹⁾ Inmiddels zouden alle voor het operationele beheer van de begrotingssteun noodzakelijke instructies op de intranetsite van de Commissie ter beschikking van haar personeel moeten staan.

⁽²⁾ Volgens punt 3.4 van de Gids dient men zich er vóór en tijdens de verlening van steun van te vergewissen dat de richting die het land op het gebied van hervormingen van de overheidsfinanciën is ingeslagen, bevredigend kan worden geacht.

- c) de voor de invoering van deze hervormingen noodzakelijke institutionele steun;
- d) de algemene en specifieke (dat wil zeggen de uitvoering betreffende) voorwaarden, de prestatie-indicatoren (voor de berekening van de variabele tranches) en de andere instrumenten voor de follow-up (waarmee rekening wordt gehouden in de dialoog met de nationale autoriteiten, met name wanneer de EOF-programma's worden hernieuwd).

Uitvoering van het methodologische kader

Eerste beoordelingen meestal volledig en afgestemd op het hervormingsplan van het land

31. Over het geheel genomen zijn de eerste beoordelingen van het beheer van de overheidsfinanciën betrekkelijk compleet ⁽³⁾. Ze bouwen voort op analyses en evaluaties die zijn uitgebracht in samenwerking met de andere donoren — met name de Bretton Woods-instellingen (BWI) — en de nationale autoriteiten (zie bijlage 2 en de paragrafen 43 en 44), en signaleren de essentiële gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën. Meestal wordt onder verwijzing naar het hervormingsplan ⁽⁴⁾ van het land aangegeven welke verbeteringen te verwachten zijn (zie tekstvak 1).

Tekstvak 1 — Verwijzing naar het hervormingsplan van het begunstigde land

1. In Ethiopië gaat de beoordeling voldoende in op de geplande verbeteringen door de geplande maatregelen te vermelden die zijn opgenomen in het „Expenditure management and Control Programme ⁽¹⁾” (ECMP).

2. In Mozambique gaat de beoordeling van de overheidsfinanciën voldoende in op de verschillende hervormingen die de regering heeft aangevat. De voornaamste daarvan, het „Sistema de Administração Financeira door Estado ⁽²⁾”(SISTAFE) is eind 2002 goedgekeurd.

⁽³⁾ De eerste beoordeling van Tsjaad vormt echter een uitzondering: in het voorstel is er niet veel over te vinden, en in de financieringsovereenkomst, die slechts wat versnipperde en beknopte gegevens bevat, in het geheel niets.

⁽⁴⁾ Volgens punt 3.4 a) van de Gids moet in de beoordeling van de kwaliteit van de overheidsfinanciën melding worden gemaakt van elk programma van de regering van het land ter verbetering van de overheidsfinanciën (met inbegrip van eventuele matrices voor corrigerende maatregelen) en van de rol die de gemeenschap van donoren speelt. In dit programma moet worden verwezen naar het actieplan voor de uitvoering van de hervormingen waarop de Commissie in het bijzonder zal toezien.

3. In Niger verrichtte de Commissie in 2001 een audit van het programma voor structurele aanpassing en schortte daarna de begrotingssteun op. Naar aanleiding daarvan voerden de regering en de Commissie een matrix voor het meten van de verbetering in het beheer van de overheidsfinanciën in, waarmee in de eerste beoordeling voldoende rekening wordt gehouden.

4. In Tsjaad wordt in het financieringsvoorstel geen melding gemaakt van het algemene hervormingsplan voor de overheidsfinanciën, omdat ten tijde van het voorstel nog niet aan het plan werd gewerkt.

5. In Zambia verwijst de beoordeling wel naar het hervormingsplan van de regering, het „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan (3)”, dat ten tijde van de opstelling van de eerste beoordeling nog in het ontwerp-stadium verkeerde.

(1) Programma voor beheer en controle van de uitgaven.

(2) Systeem voor de financiële administratie van de staat.

(3) Actieplan ter verbetering van het beheer van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording.

32. De hoofdmoot van de informatie is gewoonlijk wel in de financieringsvoorstellen en -overeenkomsten te vinden, maar is te versnipperd. In de financieringsvoorstellen en -overeenkomsten wordt niet stelselmatig genoeg verklaard om welke redenen kan worden geconcludeerd dat het artikel betreffende de kwaliteit van de overheidsfinanciën is nageleefd, en wel ondanks de gebreken die in de eerste beoordeling van het beheer ervan zijn vermeld (zie paragraaf 39). Er zou een meer geformaliseerde en gestructureerde presentatie moeten worden gehanteerd om het EOF-comité (1) en de Commissie in staat te stellen, zich tijdens het proces dat in de financieringsbesluiten uitmondt ervan te vergewissen dat met de grote gebreken rekening is gehouden.

33. De hervormingsprogramma's van de regeringen bevatten niet stelselmatig alle — ingezette, geplande of te plannen — hervormingen die nodig zijn om tot een beheer van de overheidsfinanciën te komen dat transparant, betrouwbaar en doeltreffend genoeg is. In het kader van haar dialoog met de nationale autoriteiten zou de Commissie moeten zorgen voor de opstelling van een alomvattend hervormingsprogramma waaruit de prioriteiten blijken, met een realistisch tijdschema dat regelmatig wordt herzien. Een dergelijk vooruitzicht voor de middellange en lange termijn is vooral noodzakelijk omdat bij de Commissie (bij de centrale diensten en bij de delegaties) en in de begunstigde landen de beheerders wisselen voordat de hervormingen hun beslag hebben gekregen.

(1) Raadgevend comité, bestaande uit de vertegenwoordigers van de lidstaten.

Corruptiebestrijding: een te ontwikkelen onderdeel

34. Verder wordt in de programma's van de Commissie onvoldoende rekening gehouden met de corruptieproblemen (2) die met name de Wereldbank heeft geconstateerd als belangrijke hinderpaal voor de armoedebestrijding. Weliswaar draagt de verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën op zich al bij tot het terugdringen van de corruptie, maar deze verdient toch specifieke aandacht. Het onderwerp ligt gevoelig en is lastig aan te pakken, maar de omvang van het fenomeen — dat vaak in verschillende categorieën uiteenvalt — moet niettemin samen met de soevereine staten en met de steun van terzake gespecialiseerde organisaties worden vastgesteld (3), willen de nodige maatregelen kunnen worden getroffen, die de regeringen zouden moeten opnemen in hun hervormingsprogramma's.

Gecoördineerde institutionele steun, maar niet altijd binnen een algemeen kader

35. De institutionele steun waarin de onderzochte financieringsovereenkomsten voorzien wordt goed gecoördineerd met die van de andere donoren, hetzij expliciet in de overeenkomst, hetzij wanneer deze naderhand wordt uitgevoerd. Hij maakt echter niet altijd deel uit van een algemeen plan voor institutionele steun (4) waarin de financieringen van de verschillende donoren zijn opgenomen (zie tekstvak 2).

Tekstvak 2 — Institutionele steun waarin de financieringsovereenkomsten voorzien

1. In Ethiopië bepaalt de financieringsovereenkomst dat de voor institutionele steun bestemde 3,5 miljoen euro wordt betaald aan gemeenschappelijke fondsen voor meerdere donoren. Een daarvan is het „Public Service Capacity Building Programme (PSCAP) (1)”, een vijfjarig algemeen steunprogramma ad 400 miljoen USD, met meerdere donoren en onder leiding van het Ministry of Capacity Building (MCB).

2. In Mozambique wordt de 5,5 miljoen euro voor institutionele steun toegewezen aan met de voornaamste donoren uitgevoerde gemeenschappelijke acties. Deze acties maken echter geen deel uit van een algemeen steunprogramma, omdat dit nog niet bestond toen het financieringsvoorstel werd opgesteld.

(2) Corruptiebestrijding is een wezenlijk element van de ontwikkelingshulp van de Europese Gemeenschap, zoals bepaald in artikel 9, lid 3, van de Overeenkomst van Cotonou.

(3) De Commissie voor Ontwikkelingsbijstand van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en Transparency International organiseerden in december 2004 een forum van ontwikkelingspartners over het thema „Naar een doeltreffender corruptiebestrijding door de donoren”.

(4) Volgens punt 1.3 van de Gids moeten alle vormen van institutionele steun passen in een algemeen, door de regering opgesteld en door de donoren onderschreven steunprogramma, en moeten ze een aanvulling vormen op eventuele andere, door de overige donoren gefinancierde steunvormen.

3. In Niger wordt in het programma 1,35 miljoen euro uitgetrokken voor acties inzake technische bijstand voor het ministerie van Economie en Financiën. De geplande acties maken geen deel uit van een algemeen steunprogramma.

4. In Tsjaad is 3,7 miljoen euro uitgetrokken voor institutionele versterking. Wat dit inhoudt is niet nader omschreven omdat de behoeften op dit gebied nog niet waren vastgesteld toen het financieringsvoorstel werd geredigeerd. Het is de bedoeling dat een algemeen steunprogramma wordt opgesteld zodra eind 2004 de conclusies van het „Country Financial Accountability Assessment t⁽²⁾” (CFAA) ter tafel liggen.

5. In Zambia is 6,75 miljoen euro uitgetrokken voor institutionele steun. Deze is opgenomen in een algemeen steunprogramma waaraan echter ten tijde van de ondertekening van de financieringsovereenkomst nog niet de laatste hand was gelegd. Dit programma werd in december 2004 door elf donoren ondertekend.

(¹) Programma ter versterking van de capaciteit van de overheidsinstanties.

(²) Beoordeling van de financiële verantwoording van het land.

36. Een algemeen steunprogramma maakt het mogelijk, de behoeften te berekenen die op nuttige wijze ten laste van het EOF kunnen worden gebracht. De Commissie zou erop moeten toezien dat een plan met een indicatief tijdschema wordt opgesteld waarin alle noodzakelijke acties zijn opgenomen, ook die waarvoor nog geen financiering is gevonden.

Geen aanbevelingen van de delegatiehoofden

37. De hoofden van de delegaties hebben niet de aanbevelingen gedaan die in de Gids zijn voorgeschreven (¹). Verder is het de bedoeling, de delegatiehoofden te vragen om in de halfjaarlijkse toezichtrapporten een samenvatting op te nemen waaruit hun zienswijze blijkt, hetgeen gedeeltelijk op hetzelfde neer komt. In beide gevallen is het van belang, een officiële en uitdrukkelijke stellingname te verkrijgen van degenen die doorlopend in nauw contact staan met de situatie ter plaatse. De Commissie zou deze bepaling in haar Gids dan ook moeten handhaven en op de naleving ervan moeten toezien.

(¹) Volgens punt 3.4 i) van de Gids moet het hoofd van de delegatie een aanbeveling geven over de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën en over de vooruitzichten ter verbetering daarvan. Daarna wordt beslist over de opstelling van een financieringsvoorstel.

Waarheidsgetrouwe informatie

38. Alle door de Rekenkamer tijdens haar controlebezoeken ter plaatse geconstateerde gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën had de Commissie zelf al ontdekt, behalve in Tsjaad, waar het controlebezoek een probleem van achterstallige betalingen (²) aan het licht bracht waarvan de donoren blijkbaar geen kennis hadden.

Besluiten van de Commissie onvoldoende onderbouwd

39. De Commissie heeft na gunstig advies van het EOF-comité besloten, de vijf onderzochte programma's goed te keuren, ondanks de in de betrokken landen aangetroffen gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën, wat betekent dat zij de richting die het land inslaat bevredigend acht. Dit oordeel zou beter moeten worden onderbouwd, waarbij met name zou moeten verduidelijkt hoe het hervormingsplan deze gebreken zal verhelpen (zie paragraaf 30).

40. In het algemeen vertoont de beginsituatie in het beheer van de overheidsfinanciën van de ACS-landen talrijke tekortkomingen. In sommige bezochte landen was de Commissie een van de eerste donoren die dit risico hebben aanvaard (zie tekstvak 3 en bijlage 1, tabellen E en F). Er was echter in alle gevallen een IMF-programma in uitvoering.

Tekstvak 3 — Situatie van de andere donoren op het gebied van begrotingssteun zonder specifieke bestemming in de vijf bezochte landen

1. In Ethiopië was de Commissie in 2002 de eerste donor die begrotingssteun zonder specifieke bestemming verleende. Zij werd in 2003 gevolgd door het „UK's Department for International Development (¹)”(DFID), en daarna, in 2004, door de Wereldbank en Ierland.

2. In Mozambique is het aantal donoren die begrotingssteun verlenen sinds 2000 gestaag toegenomen, tot een vijftiental in 2004.

(²) Deze achterstallige betalingen komen overeen met verrichte en gefactureerde (maar nog niet betaalde) prestaties, waarvoor buiten elke vastlegging in de begroting om contracten zijn gesloten en die niet zijn geboekt. Bijgevolg ontsnappen ze aan het toezicht waaraan met name de donoren de achterstallige betalingen onderwerpen. Welk bedrag er precies mee gemeoid is, moet nog worden uitgemaakt.

3. In Niger was de Commissie in maart 2004 naast het IMF de enige donor die begrotingssteun zonder specifieke bestemming verleende. De Wereldbank en de AOB zijn eind 2004 daartoe overgegaan.

4. In Tsjaad verlenen behalve de Commissie verscheidene donoren, waaronder de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AOB), het Frans Bureau voor Ontwikkeling (AFD), de Wereldbank en het IMF, al enige jaren begrotingssteun. Het IMF heeft de hernieuwing van zijn Faciliteit voor armoedevermindering en groei (FAG) echter opgeschort en de Commissie heeft haar programma opgeschort.

5. In Zambia was de Commissie in mei 2004 naast het IMF en de Wereldbank de enige donor die begrotingssteun verleende. Sommige ter plaatse aangetroffen donoren zijn te vinden voor het initiatief van de Commissie en bereid deel te nemen aan het algemene programma voor institutionele steun, maar niet genegen om zelf in de nabije toekomst begrotingssteun te verlenen.

(¹) Ministerie van Internationale Ontwikkeling van het Verenigd Koninkrijk.

een nuttige vorm van begeleiding, maar te oordelen naar de eerste uitvoering ervan (zie de paragrafen 47-68) zouden ze kunnen worden verbeterd en aangevuld door:

- a) het stramien voor de beschrijving van de situatie van de overheidsfinanciën in overeenstemming te brengen met de evaluatieregels van het partnerschap inzake „financiële verantwoording inzake overheidsfinanciën” (Public Expenditure Financial Accountability (³) — PEFA) die momenteel worden opgesteld (zie bijlage 2);
- b) een systematisch toezicht op de uitvoering van het programma voor institutionele steun te verlangen waaruit blijkt welke acties moeilijkheden of vertraging ondervinden;
- c) te verlangen dat uitdrukkelijk wordt gezorgd voor samenhang tussen de verschillende analyses (beide voornoemde en het situatieoverzicht van het toezicht op de hervormingen);
- d) de delegatie te verzoeken om een algemeen oordeel met daarbij een aanbeveling voor de te volgen koers;
- e) te verlangen dat zo mogelijk alle feitelijke gegevens in deze toezichtrappen samen met de andere donoren worden vastgesteld, of ten minste met hen worden gedeeld (elke lokale vertegenwoordiging brengt verslag uit bij zijn hoofdkantoor. Op termijn zou naar een gemeenschappelijk document kunnen worden gestreefd);
- f) te verlangen dat de nationale autoriteiten zo veel mogelijk bij het evaluatiewerk worden betrokken, met name om hun audit-knowhow te ontwikkelen. De verklaring over de kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën moet daarentegen door onafhankelijke experts worden afgegeven;
- g) de rapporten voortaan op jaarbasis te laten uitbrengen, nu de in de Gids voorgeschreven alarmprocedure (⁴) het mogelijk maakt, in de loop van het begrotingsjaar te reageren.

Toezicht op de voortgang van de hervormingen

Methodologisch kader in ontwikkeling

41. De voornaamste instrumenten waarmee wordt toegezien op de ontwikkeling van het beheer van de overheidsfinanciën zijn de toezichtrappen van de delegaties en de prestatie-indicatoren.

Toezichtrappen van de delegaties voor verbetering vatbaar

42. De Gids bepaalt dat de delegatie toeziet op het kader voor overheidsfinanciën en er verslag over uitbrengt bij de centrale diensten van de Commissie (¹). De delegaties hebben instructies gekregen volgens welke de halfjaarlijkse toezichtrappen een beschrijving van de situatie (volgens een bepaald stramien) en een situatieoverzicht van het toezicht op de hervorming van de overheidsfinanciën moeten bevatten (²). De instructies vormen

(¹) Volgens punt 5.3 van de Gids houdt de delegatie toezicht op de ontwikkeling van het kader voor overheidsfinanciën via haar betrekkingen met de nationale instanties (het ministerie van Economie en Financiën, de rekenkamer, de centrale bank en de commissie financiën van het nationale parlement), de andere donoren en de maatschappelijke organisaties. Zij krijgt van laatstgenoemde organisaties de regelmatig gepubliceerde verslagen en zendt deze met commentaar naar het hoofdkantoor. De delegatie houdt in het bijzonder toezicht op's lands programma's ter hervorming van de overheidsfinanciën en zo nodig op de uitvoering van de met de donoren en de Europese Commissie overeengekomen maatregelen (maatregelenmatrix).

(²) Inhoud en vorm van de halfjaarlijkse toezichtrappen worden nader bepaald in nota nr. 24972 van 18 september 2003 van EuropeAid C3 aan de delegatiehoofden.

(³) PEFA is opgericht in 2001 als partnerschap van de Wereldbank, de Europese Commissie, DFID, het Zwitserse staatssecretariaat van Economische Zaken, het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken en het IMF.

(⁴) Volgens de Gids moeten de delegatiehoofden een alarmprocedure inleiden in geval van grote problemen die het functioneren van het programma kunnen bemoeilijken.

43. Deze rapporten zijn gebaseerd op de audits en evaluaties van de donoren en de nationale autoriteiten, waarin zich ingrijpende ontwikkelingen voltrekken. Met name ontwikkelt de Commissie in coördinatie met andere donoren — voornamelijk de Wereldbank — een nieuw kader voor de evaluatie van de systemen voor het beheer van overheidsfinanciën in het kader van PEFA (zie *bijlage 2*) om de bestaande instrumenten daardoor te vervangen.

44. Dit evaluatiekader wordt thans in een dertigtal landen (waaronder 18 ACS-landen) getest. De Commissie heeft in 14 landen de leiding op zich genomen ⁽¹⁾. De donoren zouden vanaf 2005 dus over voldoende ervaring moeten beschikken om de verbeteringen aan te brengen die nodig zijn om het kader goed te keuren en operationeel te maken. Naar aanleiding van het onderzoek naar het evaluatiekader worden verbeteringen voorgesteld (zie *bijlage 2*, paragraaf 7).

Betere prestatie-indicatoren in ontwikkeling

45. Tijdens de uitvoering van haar programma's voor begrotingssteun hanteert de Commissie prestatie-indicatoren (zie *bijlage 3*) waaraan zij de kwalitatieve vooruitgang van de overheidsfinanciën en de sectorale resultaten afmeet, met als hoofddoel, het begunstigde land ertoe aan te zetten, het beheer van zijn overheidsfinanciën te verbeteren. Deze indicatoren worden verrekend in het bedrag van de variabele tranches. De Gids bevat talrijke preciseringen inzake de keuze en aanwending van deze prestatie-indicatoren. Begin 2005 is de Commissie zich gaan bezinnen op de verbetering ervan.

46. De gehanteerde prestatie-indicatoren bestrijken niet alle aspecten van de ingezette hervormingen omdat ze dan te talrijk en te moeilijk te beheren zouden zijn. Het is dan ook belangrijk de gemaakte keuzes te motiveren en duidelijk te maken welke terreinen niet onder de indicatoren vallen, en daarbij aan te geven of ze als niet prioritair worden beschouwd, of het niet mogelijk was geschikte indicatoren vast te stellen, dan wel of de basisgegevens, vereist voor de berekening ervan niet betrouwbaar zijn, in welk geval deze voortaan zouden kunnen worden beveiligd.

Uitvoering van het methodologische kader

Onvolledige toezichtrappen van de delegaties

47. De eerste toezichtrappen ⁽²⁾ van de delegaties in de vijf bezochte landen beperken zich te vaak tot een statische analyse van het beheer van de overheidsfinanciën, die doorgaans wel van goede kwaliteit is en het door het hoofdkantoor verstrekte stramien volgt. Deze rapporten zijn onvolledig, want ze bevatten, onder meer, geen tabel over het toezicht op de hervorming van

de overheidsfinanciën (zie *tekstvak 4*). De centrale diensten, die de delegaties op hun beurt niet altijd duidelijke instructies over de noodzakelijke maatregelen hebben verstrekt, zouden er beter gebruik van moeten maken.

Tekstvak 4 — Toezichtrappen in de vijf bezochte landen

1. In Ethiopië zijn de twee toezichtrappen die in maart en juli 2004 zijn uitgebracht (2004-I en 2004-II) opgezet volgens het stramien van het hoofdkantoor. Ze bevatten waardevolle informatie, maar de tabel over het toezicht op de hervorming van de overheidsfinanciën is niet ingevuld.

2. In Mozambique is het eerste halfjaarlijkse toezichtrappentje te laat ingediend wegens personeelsgebrek bij de delegatie. Dit rapport bevat waardevolle informatie en volgt scrupuleus het voorgeschreven stramien, maar het ontbreekt aan gegevens over: het beheer van de personele middelen (punt I.B.3 van het rapport), het behoud van afwijkende procedures voor het doen van uitgaven (punt II.B.4) en het overzicht over de meest urgente behoeften inzake institutionele steun (punt III. C). Het bevat ook geen situatieoverzicht van het toezicht op de hervorming van de overheidsfinanciën.

3. De delegatie in Niger ontving de instructies over de presentatie van de rapporten te laat, en was van plan haar eerste toezichtrappentje in de tweede helft van 2004 op te stellen, na afsluiting van de „Public Expenditure Management and Financial Accountability (1)“-controle (PEMFA-controle).

4. In Tsjaad heeft de delegatie het hoofdkantoor twee halfjaarlijkse toezichtrappen toegezonden: in april 2003 en in februari 2004 (over de tweede helft van 2003). Laatstgenoemd rapport werd wegens personeelsgebrek bij de delegatie te laat uitgebracht. Over eerstgenoemd rapport heeft het hoofdkantoor een kort commentaar opgesteld waarin wordt opgesomd welke gegevens nog ontbreken. Het tweede rapport is scrupuleus opgebouwd volgens het voorgeschreven stramien, maar is onvolledig omdat het ontbreekt aan gegevens over de rol van het parlement en de institutionele steun door de donoren. Het bevat ook geen situatieoverzicht van het toezicht op de hervorming van de overheidsfinanciën. Over het geheel genomen is de informatie nauwkeurig en toont ze duidelijk aan waar zich gebreken blijven voordoen, maar doet ze vragen rijzen over de follow-up. Bijvoorbeeld:

- a) volgens punt I.B.3 van het toezichtrappentje vormen de personele middelen de kern van de gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën;
- b) luidens punt I.B.5 is de coördinatie tussen de donoren ontoereikend.

Er wordt niet aangegeven welke acties zijn ondernomen of gepland, of nog moeten worden gepland om de situaties te verhelpen.

5. In Zambia was er nog geen toezichtrappentje voorhanden omdat de financieringsovereenkomst pas in juni 2004 ondertekend is.

⁽¹⁾ Zie nota nr. 17450 van 9 juni 2004 van het directoraat-generaal Ontwikkeling (DEV) en EuropeAid aan de 14 betrokken delegaties.

⁽²⁾ De in de vijf bezochte landen onderzochte rapporten waren doorgaans de eerste verslagen die waren uitgebracht sinds de lopende programma's van start waren gegaan.

⁽¹⁾ Beheer van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording.

Soms onvoldoende stimulerende prestatie-indicatoren

48. De prestatie-indicatoren worden overeengekomen met de regering (die de financieringsovereenkomst mede-ondertekent), en worden doorgaans gecoördineerd met de andere donoren. De aard en het aantal indicatoren met betrekking tot het beheer van overheidsfinanciën, en dus ook de geschiktheid ervan om de voortgang van de hervormingen te stimuleren, lopen van land tot land sterk uiteen.

49. De indicatoren voor het niveau van de begrotings-toewijzing of -uitvoering staan vrij dicht bij indicatoren van sectorale input wanneer ze beperkt blijven tot een bepaalde sector, en zijn tamelijk gemakkelijk te meten, maar vormen niet de meest doeltreffende stimulans voor de ACS-landen om de betrouwbaarheid, doorzichtigheid en doeltreffendheid van het beheer te verbeteren. De indicatoren waarvoor in Ethiopië, Mozambique en Zambia is gekozen, hebben in dit opzicht niet zo veel te bieden, maar de indicatoren van Niger en Tsjaad ⁽¹⁾ vormen een betere stimulans (zie tekstvak 5).

Tekstvak 5 — Prestatie-indicatoren met betrekking tot het beheer van de overheidsfinanciën in de financieringsovereenkomsten van de vijf bezochte landen

1. De drie indicatoren voor de overheidsfinanciën in Ethiopië betreffen: het financiële tijdschema; de vooruitgang met de „Government Information System Strategy” ⁽¹⁾ (GISS) en het bedrag van de begrotingstoeiwijzing voor de sectoren gezondheidszorg en onderwijs. Ze zijn afkomstig uit het Beleidsdocument ter bestrijding van de armoede („Poverty Reduction Strategy Paper” ⁽²⁾ — PRSP) en worden met de andere donoren gedeeld.

2. Van de acht indicatoren voor de overheidsfinanciën in Mozambique houden er twee verband met begrotingsdiscipline (er wordt mee nagegaan of de lopende uitgaven de begrote bedragen niet overschrijden) en zes met de uitvoeringsgraad van de lopende uitgaven in de prioritaire sectoren. Deze indicatoren zijn niet afkomstig uit het „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta” ⁽³⁾ (PARPA) en ook niet uit de gemeenschappelijke matrix van de donoren, het „Performance Assessment Framework” ⁽⁴⁾ (PAF).

3. De zeven indicatoren voor de overheidsfinanciën in Niger zijn gericht op: het inningspercentage van de „patente synthétique” (een bron van ontvangsten uit de informele sector, waarvan het inningspercentage abnormaal laag wordt geacht); het percentage afwijzingen van aanvragen voor het aangaan van betalingsverplichtingen; de tijd die de betalingsopdrachten in beslag nemen; het bedrag van de achterstallige betalingen; de vereffeninggraad voor gedelegeerde kredieten; de uitvoeringsgraad van de overdracht aan de Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER) en de toewijzing aan CAFER. Sommige indicatoren zijn afkomstig uit het Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (MPOA) en de andere zijn met de regering overeengekomen naar aanleiding van de tekortkomingen die in 2001 tijdens de controle van het programma voor structurele aanpassing zijn geconstateerd. De andere donoren hanteren geen indicatoren maar verstrekken hun kredieten op specifieke voorwaarden.

⁽¹⁾ In Tsjaad zijn de twee indicatoren met betrekking tot het percentage leveringen aan begunstigde structuren dienstig, maar voorzien ze in controles op basis van ontvangsbewijzen, hetgeen ontoereikend is. Er zijn fysieke controles van de goederen nodig.

4. De 20 indicatoren voor de overheidsfinanciën in Tsjaad bestaan uit zes voorwaarden vooraf die als indicator dienen en betrekking hebben op documenten die de regering moet hebben gepresenteerd of goedgekeurd; zeven hebben betrekking op uitvoeringspercentages van de begroting (verplichting/toewijzing of betalingen/verplichtingen); een heeft betrekking op achterstallige betalingen; twee betreffen overheidsopdrachten (wijze van gunning en termijnen); twee de stand van de voorbereiding van offerte-aanvragen en aanbestedingen en twee het geleverde percentage belangrijk materiaal aan begunstigde structuren. Ze zijn niet afkomstig uit het SVA (Strategisch document ter vermindering van de armoede), daar slechts één van de 80 indicatoren die daarin worden voorgesteld betrekking heeft op het beheer van overheidsfinanciën.

5. De twaalf indicatoren voor de overheidsfinanciën in Zambia zijn toegespitst op de opstelling van de begroting (samenhang van de begrotingstoeiwijzingen met de vastgestelde programma's en beleidslijnen, met bijzondere aandacht voor de sociale sectoren onderwijs en gezondheidszorg, de auditeur-generaal en de programma's ter vermindering van de armoede), en de werkelijke begrotingsuitvoering (de uitbetaling van de middelen volgt de begrotingstoeiwijzing en is gebonden aan bank aansluitingen van de uitgaven).

⁽¹⁾ Strategie van de informatiesystemen van de regering.

⁽²⁾ Strategisch document ter vermindering van de armoede.

⁽³⁾ Actieplan ter vermindering van de volstrekte armoede.

⁽⁴⁾ Evaluatiekader voor de prestaties.

50. Verder is de kwaliteit van de informatie over de indicatoren in de financieringsovereenkomsten niet altijd toereikend. Er zouden stelselmatig nadere bijzonderheden over de motivering, definitie, berekeningsmethode en informatiebronnen van elke indicator moeten worden gegeven, zoals het geval is met de financieringsovereenkomst van Niger.

51. Het zou ook van nut zijn indien de Commissie in het verlengde van haar bezinning van 2005 op de „conditionaliteiten”, in haar Gids richtlijnen opnam over het gewicht dat aan de variabele tranches en de prestatie-indicatoren met betrekking tot de overheidsfinanciën moet worden toegekend (zie de paragrafen 4 en 5 van bijlage 3).

Verbetering van de coördinatie met andere donoren van land tot land verschillend

52. De Gids wijst er terecht op dat er zoveel mogelijk in coördinatie met andere donoren moet worden gewerkt.

53. Er bestaat coördinatie van de donoren, zowel tussen de hoofdkantoren als tussen de lokale vertegenwoordigingen van de donoren in elk ACS-land. De coördinatie moet bij elke donor gepaard gaan met een goede interne communicatie tussen deze twee niveaus. De coördinatie tussen de hoofdkantoren over kwesties met betrekking tot het toezicht op de prestaties van de overheidsfinanciën is vrij goed georganiseerd, in de vorm van het PEFA-partnerschap (zie de paragrafen 42 en 43) ⁽²⁾, waarin de Commissie een hoofdrol speelt.

⁽²⁾ Het directiecomité van PEFA, waarin de Commissie vertegenwoordigd is, komt tweemaal per jaar bijeen. De resultaten van de werkzaamheden van PEFA worden ter kennis van de voornaamste donoren gebracht binnen de instanties van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

54. De lokale coördinatie is doorgaans bevredigend, maar niet altijd voldoende gestructureerd (zie *tekstvak 6*). Ze verkeert constant in ontwikkeling, want het kost tijd een netwerk op te bouwen dat afhankelijk is van de vrijwillige deelname van alle donoren, die in steeds groteren getale begrotingssteun verlenen. De Commissie werkt nauw samen met de Bretton Woods-instellingen, die een grote invloed uitoefenen en over meer midelen beschikken. Onder de vijf bezochte landen is de coördinatie het verst gevorderd in Mozambique, dat op dit gebied op een vrij lange ervaring kan bogen (zie *bijlage 4*).

Tekstvak 6 — Coördinatie tussen de donoren in de vijf bezochte landen

1. In Ethiopië functioneert de coördinatie tussen de donoren goed. De delegatie zit de informele groep voor rechtstreekse begrotingssteun voor en neemt deel aan het comité voor het beheer van de overheidsfinanciën waarin de donoren en de regering maandelijks bijeenkomen. Alle evaluatiewerkzaamheden worden gezamenlijk verricht in Ethiopië, dat deel uitmaakt van de 18 ACS-landen die bij PEFA een voortrekkersrol spelen, zal het nieuwe evaluatiekader testen (zie *paragraaf 44*).

2. De situatie in Mozambique, die een aantal voorbeelden van goede praktijk oplevert, is weergegeven in *bijlage 4*.

3. In Niger is de coördinatie tussen de donoren niet formeel gestructureerd, maar voeren de donoren permanent een bevredigende dialoog. De verschillende terreinen van de overheidsfinanciën zijn verdeeld over de Commissie (programmering, begrotingsuitvoering en -controle), de Wereldbank (overheidsopdrachten en structurele hervormingen) en het IMF (macro-economische afstemming en monetaire kwesties).

4. In Tsjad hebben de vertegenwoordigers van de Commissie, het IMF, de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AOB) en het Agence Française de Développement (AFD) informele ontmoetingen en nemen zij deel aan gemeenschappelijke evaluaties. Deze donoren hebben verschillende visies op de externe controle van het land. Terwijl de Commissie, het IMF en het AFD de rekenkamer willen ontwikkelen, ondersteunt de WB een andere controle instantie, het Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers, dat beoogt de inkomsten uit aardolie veilig te stellen.

5. In Zambia functioneert de coördinatie goed. De WB, de delegatie en de andere donoren hebben de regering gesteund bij de invoering van de beoordeling van het beheer van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEMFA) en van het daaruit voortvloeiende actieplan. In december 2004 is door elf partners een algemeen steunprogramma voor de invoering van het plan ondertekend. De delegatie en Noorwegen zitten de groep PEMFA-donoren voor. Ook is de delegatie lid van een informele groep waarin van mening wordt gewisseld over de kwaliteit van de uitgaven van de regering. Ten slotte is in 2004 door acht donoren en de regering (Harmonisation in Practice — HIP) een partnerschapsovereenkomst ondertekend die voornamelijk ten doel heeft, de donoren te coördineren, te harmoniseren en af te stemmen op de procedures van de staat, en de regering ertoe te verbinden, de nodige hervormingen door te voeren. De Commissie heeft deze overeenkomst nog niet ondertekend.

55. De Commissie beschikt niet over volledige informatie over de begrotingssteun die wordt toegekend en betaald door de andere donoren in de begunstigde landen. Dergelijke informatie is moeilijk te verkrijgen wegens het gebrek aan harmonisatie van het begrip begrotingssteun en de gebrekkige informatieverstrekking door sommige donoren.

Betrekkingen met parlementen en hoge controle instanties moeten worden versterkt

56. Voor het welslagen van de hervormingen van het beheer van de overheidsfinanciën is het noodzakelijk dat deze op alle niveaus als een eigen zaak van het land worden beschouwd, vanaf de ambtenaar die nieuwe procedures moet volgen tot aan de hoogste instanties van de staat, want anders worden de procedures niet goed toegepast of zelfs omzeild. Deze „ownership” hangt onder meer af van de kwaliteit van de betrekkingen tussen de donoren en de nationale autoriteiten, met name de regering, het Parlement en de hoge controle instantie (HCI).

57. De regering is de partner van de Commissie en mede-ondertekenaar van de programma's voor begrotingssteun en speelt de hoofdrol bij het opzetten en uitvoeren van de hervormingen ter verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën.

58. Het Parlement speelt een grote rol bij de voortgang van deze hervormingen, met name die betreffende de begrotingsprogrammering en het toezicht op de controleverslagen van de HCI's. Het is van fundamenteel belang, er zo goed mogelijk op toe te zien dat de parlementen deze opdrachten in het belang van hun land en niet uitsluitend onder druk van de donoren vervullen. Volgens de Commissie zelf is de vooruitgang het grootst in de landen waar het parlement het meest op de voorgrond treedt.

59. De HCI is de externe controleur die belast is met de evaluatie van de begrotingsuitvoering en de betrouwbaarheid van de jaarrekening. Ook al zal het in de meeste ACS-landen jaren vergeen voordat de HCI in staat is, zich ten volle van zijn taken te kwijten, moeten de resultaten van de werkzaamheden van de HCI's stelselmatig worden geïntegreerd ⁽¹⁾ in het geheel van gegevens waarover de donoren beschikken, doch zonder het bedrag van de betaalde steun te zeer te laten bepalen door deze resultaten.

60. De dialoog met de regering is gewoonlijk officieel geregeld en bevredigend ⁽²⁾. De betrokkenheid van de nationale parlementen en de dialoog met de HCI's (zie *tekstvak 7*) zijn daarentegen vaak ontoereikend wegens de gebrekkige capaciteit van deze instanties en hun positie ten opzichte van de regeringen en donoren.

⁽¹⁾ Er zij op gewezen dat de HCI's van verscheidene donorlanden regelmatig samenkomen in een coördinatiestructuur, de zogeheten harmonisatie van de overzeese auditpraktijk (Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP). Deze heeft ten doel, tot een gecoördineerde aanpak te komen op basis van de werkzaamheden van de HCI's van de begunstigde landen en, met instemming van deze instanties de besteding van de door hun respectieve landen betaalde begrotingssteun te controleren.

⁽²⁾ In een dialoog met de regering is formeel voorzien in de financieringsvoorstellen en -overeenkomsten.

Tekstvak 7 — Voorbeelden van ontoereikende dialoog met de hoge controle instanties

1. In Ethiopië maakten de donoren geen gebruik van de verslagen van de auditeur-generaal (en van de interne controleurs) die in het Amhaars zijn gesteld. Naar aanleiding van het controlebezoek van de Rekenkamer zouden er vertalingen in het Engels moeten komen, zodat de verslagen kunnen worden benut, en zou de auditeur-generaal betrokken moeten worden bij het beheerscomité voor overheidsfinanciën, waarin vertegenwoordigers van de donoren en van de regering zitting hebben.

2. In Mozambique verloopt de dialoog met het Tribunal Administrativo (TA) moeizaam. Het TA acht zich niet gebonden door de actie in de matrix „Performance Assessment Framework” (1) (PAF) die beoogt, zijn functie van controleur ex ante af te schaffen. Deze matrix is door de donoren met de regering overeengekomen, en het TA wijst erop dat het slechts de nationale wetgeving kan en mag toepassen.

(1) Evaluatiekader voor de prestaties.

61. De Commissie moet, in coördinatie met de andere donoren, methoden blijven ontwikkelen om de HCI's passende institutionele steun te kunnen geven (1) en soortgelijke steun invoeren voor de commissies financiën en begrotingscontrole van de parlementen.

62. De regering, die wordt gecontroleerd door het parlement en de HCI, is niet per se de aangewezen instantie voor overleg over de maatregelen ter versterking van hun capaciteit. Bijgevolg moet bij onderhandelingen met het land die via de regering lopen, worden nagegaan hoe de Commissie tot betere contacten met deze twee instanties zou kunnen komen.

Personeelsgebrek bij de Commissie

63. Voor het toezicht op de hervormingen van de overheidsfinanciën bleken tijdens de controlebezoeken soms onvoldoende personele middelen te worden ingezet.

64. De betrokken ambtenaren zijn vrijwel altijd econoom (dit is ook het geval met de lokale vertegenwoordigers van de andere donoren). Dit vormt een geschikt profiel, maar wanneer een delegatie over meerdere personeelsleden voor de begrotingssteun beschikt, zou er wel mogen worden gediversifieerd.

(1) Personeelsleden van de Rekenkamer hebben in december 2004 deelgenomen aan een door de Commissie georganiseerd seminar over de ontwikkeling van de capaciteit van de HCI's.

65. De personele middelen van de centrale diensten worden door de hoofden van de betrokken eenheden ontoereikend geacht. Naar de mening van de Rekenkamer rechtvaardigen het belang van de kwestie en de bedragen die ermee gemoeid zijn dat hierin verandering wordt gebracht en zou de situatie kunnen verbeteren door een rationeler gebruik van de personele middelen (2).

66. Verder zouden sommige taken, zoals het analyseren van de financieringsvoorstellen en toezichtrapporten van de delegaties, moeten worden gesystematiseerd door de invoering van checklists (3) om de volledigheid en homogeniteit van de verrichte werkzaamheden te verzekeren en de beoordeling ervan te vergemakkelijken.

67. De Commissie zou haar inspanningen ter bijscholing van haar personeelsleden op het gebied van overheidsfinanciën moeten voortzetten (4).

68. Ten slotte moeten de uitwisseling van ervaringen en het vaststellen en verspreiden van de beste praktijk, die bij de delegaties in West-Afrika plaatsvinden, worden uitgebreid tot de andere regio's.

Stand van zaken: de hervormingen schrijden voort, maar de kwaliteit van het beheer in de begunstigde landen blijft nog zeer gebrekkig

69. De controlebezoeken in de vijf landen hebben geen grote verschillen aan het licht gebracht tussen de door de Commissie verstrekte informatie en de bevindingen ter plaatse (behalve voor het in paragraaf 38 vermelde probleem).

(2) De regeling waarbij het toezicht op het beheer van de overheidsfinanciën wordt gedeeld door het samenwerkingsbureau EuropeAid en het directoraat-generaal Ontwikkeling (DEV) is niet optimaal en functioneert slechts dankzij de goede betrekkingen tussen personen.

(3) Standaardlijsten van te controleren punten aan de hand waarvan een complete en systematische analyse van de documenten kan worden verzekerd en kan worden uitgemaakt, wie de controles heeft verricht.

(4) De drie voornaamste cursussen over begrotingssteun die de Commissie voor haar personeel heeft georganiseerd (twee cursussen over macro-economische begrotingssteun — basiscursus en cursus voor gevorderden — en één cursus over sectorale begrotingssteun) zijn bijgewoond door personeelsleden van de Rekenkamer.

70. De systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën vertonen vele gebreken ⁽¹⁾, die vaak sterk tot uiting komen bij perifere instanties zoals gemeenten, en de begrotingssteun blijft blootgesteld aan een hoog risico van misbruik. Er zijn echter vele belangrijke hervormingen ter beperking van dit risico gaande en de inspanningen van de begunstigde landen op dit gebied zijn merkbaar. Er kon vooruitgang worden geconstateerd in de begrotingsprogrammering (die meer samenhang vertoont met de strategie ter vermindering van de armoede), de verwerking van ontvangsten ⁽²⁾ en uitgaven (met name vereenvoudigde en vaak gecomputeriseerde circuits, een rationeler kasmiddelenbeheer en striktere regels voor de gunning van overheidsopdrachten), het afleggen van rekening en verantwoording (sneller), en de interne en externe controle (zie tekstvak 8).

Tekstvak 8 — Voornaamste hervormingen met betrekking tot het beheer van de overheidsfinanciën die in 2004 in de vijf bezochte landen gaande zijn

1. In Ethiopië omvat het programma voor het beheer en de controle van de uitgaven (EMCP) acht lopende projecten die betrekking hebben op de wetgeving inzake financiën, het programma inzake overheidsuitgaven, de hervorming van de begroting (programmering en toezicht), de hervorming van de boekhouding, het beheer van de kasmiddelen, het systeem van financiële informatie en de interne en externe controle.

2. In Mozambique betreft de voornaamste hervorming het systeem voor de financiële administratie van de staat (SISTAFE). Deze hervorming ging onlangs met vertraging van start en heeft voornamelijk betrekking op: de vereenvoudiging van de ontvangsten- en uitgavencircuits, de rationalisering van het kasmiddelenbeheer, de computerisering van de uitgaven, de begrotingsnomenclatuur, de afsluiting en audit van de rekeningen, de algemene inspectie van de financiën, de begrotingsprocedures en de programmering op middellange termijn. Daarbij komt een hervorming van de aanbestedingsprocedures en een hervorming van de fiscale en douaneontvangsten. Laatstgenoemde hervorming krijgt thans haar beslag en de binnenlandse ontvangsten zijn in de periode 1996-2004 gestegen van 9 % tot ongeveer 14 % van het bruto binnenlands product.

3. In Niger zijn een nieuwe begrotingsnomenclatuur en een nieuw rekeningstelsel goedgekeurd, die in de invoeringsfase verkeren. De wet- en regelgeving met betrekking tot de begrotingscyclus worden bijgewerkt, en er zijn hervormingen in voorbereiding voor de inning van de ontvangsten, de aanbestedingen en de rekenkamer.

4. In Tsjaad zijn hervormingen gestart betreffende met name de invoering van een kader voor de uitgaven op middellange termijn, financiële wetgeving, de invoering van programmabudgetten, de computerisering en rationalisering van het uitgavencircuit, de aanbestedingen, de fiscale en douaneontvangsten en de ontwikkeling van beheersinstrumenten.

5. In Zambia wordt momenteel een reeks hervormingen ingevoerd met betrekking tot de herstructurering van de diensten, het bezoldigingssysteem voor de ambtenaren, de decentralisatie en de financiële verantwoording inzake het beheer van de overheidsuitgaven (PEMFA), die plaatsvindt op twaalf terreinen die de hele begrotingscyclus bestrijken. De computerisering van het financieel beheer is reeds afgerond en de regering heeft in 2004 een begroting opgesteld op basis van activiteiten, gebonden aan de programmering op middellange termijn, en maxima per maand voor de overdracht van middelen vastgesteld.

71. Gezien de omvang en complexiteit ervan vereisen de hervormingen veel tijd, te meer daar de in de regel zeer zwakke capaciteit van de bestuursinstanties die ze moeten invoeren dikwijls tot vertragingen leidt. Het is nog te vroeg om duurzame significante resultaten te kunnen constateren, ook al blijkt uit het toezicht dat met name de Commissie heeft ingevoerd dat de gedeeltelijke tussentijdse resultaten vrij positief zijn.

Passende reacties bij de Commissie

72. Elk financieringsovereenkomst is een contract tussen de Commissie en het begunstigde land. Op een veranderende kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën van een begunstigde land kan zij op vier manieren reageren. Zij kan een programma eenzijdig opschorten, het wijzigen in overleg met het betrokken land, reageren in het kader van de uitvoering van het programma of de opzet van het volgende programma sturen. De reacties van de Commissie zijn passend en stemmen overeen met haar dynamische aanpak (zie paragraaf 28). Zo heeft zij de betaling van de eerste (vaste) tranche van 20 miljoen euro aan Tsjaad opgeschort naar aanleiding van de onderbreking van het IMF-programma ⁽³⁾.

73. Wanneer de betaling van een variabele tranche niet het maximum bereikt, blijft het saldo toegewezen aan het begunstigde land, waardoor de variabele tranches minder stimulerend werken. Het zou doeltreffender zijn, te bepalen dat het saldo voor het land verloren gaat.

⁽¹⁾ Afgezien van het algemene gebrek dat de capaciteit van de overheidsinstanties in de begunstigde landen ontoereikend is, is er vaak sprake van gebreken in verband met, bijvoorbeeld, de gunning van overheidsopdrachten, het toezicht op aankopen (geen voorraadboekhouding, geen inventarisatie), het beheer van de kasmiddelen, de boekhouding, de beheersinstrumenten en de procedures en middelen van de diensten voor interne en externe controle.

⁽²⁾ De regering houden in hun hervormingen vaak rekening met de binnenlandse ontvangsten, ook al behandelt de Commissie deze niet voldoende in haar Gids (zie paragraaf 24).

⁽³⁾ De eind 2003 gevoerde onderhandelingen tussen het Internationaal Monetair Fonds en de regering over de zesde beoordeling van het uit de Faciliteit voor armoedevermindering en groei (FAG) gefinancierde programma, hebben niet tot een akkoord geleid. Dit FAG-programma liep op 6 januari 2004 af en werd niet verlengd, zodat Tsjaad niet langer automatisch in aanmerking kwam voor begrotingssteun overeenkomstig artikel 67, lid 4, van de Overeenkomst van Cotonou.

74. Daar de hervormingen van het beheer van de overheidsfinanciën een proces op middellange of lange termijn vormen, zouden naar aanleiding van elke hernieuwing van een programma de „conditionaliteiten” van de begrotingssteun (voorwaarden vooraf, indicatoren en weging van de variabele tranches) moeten worden afgestemd op de geboekte vooruitgang en de nieuwe prioriteiten. Het is nog te vroeg om vast te stellen hoe de vijf bezochte landen in dat stadium zullen reageren.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

75. Naar aanleiding van de controle van de Rekenkamer kunnen op de in paragraaf 19 gestelde vragen de volgende antwoorden worden gegeven.

76. De Commissie heeft een **methodologisch kader** vastgesteld aan de hand waarvan zij de aanvankelijke stand van het beheer van de overheidsfinanciën in de begunstigde landen en de ontwikkeling ervan kan beoordelen (zie de paragrafen 23 en 41). Dit kader, dat een vooruitgang ten opzichte van de vroegere situatie vormt, is echter onvolledig (zie de paragrafen 24 en 26) en niet nauwkeurig genoeg (zie paragraaf 25). Het brengt de logische samenhang van de steunprogramma's niet duidelijker tot uitdrukking (zie paragraaf 30). De Gids wordt niet bijgewerkt (zie paragraaf 27). De instructies over de toezichtrapporten zijn ook onvolledig, ook al heeft de Commissie reeds aanzienlijke verbeteringen aangebracht (zie paragraaf 42).

77. Dit methodologische kader is in de beginfase op vrij bevredigende wijze **uitgevoerd**, al is er te weinig rekening gehouden met corruptie, het ontbreken van aanbevelingen van de hoofden van de delegaties en soms van een algemeen kader voor institutionele steun (zie de paragrafen 31-37). De situatie is minder bevredigend in de toezichtfase, waarin de rapporten van de delegaties te statisch en onvolledig zijn, en de prestatie-indicatoren soms niet stimulerend genoeg werken (zie de paragrafen 47-51).

78. Deze processen zijn complex en de uitvoering ervan ligt gevoelig omdat ze zich voltrekken in soevereine staten. Deze moeten de hervormingen als hun eigen zaak beschouwen om ze te doen slagen, en dat is een kwestie waarop de Commissie wel kan aandringen, maar geen greep heeft.

79. De Commissie heeft al evenmin greep op de coördinatie tussen de donoren, waarin zij echter wel een hoofdrol op het niveau van de hoofdkantoren speelt, hoofdzakelijk bij de Wereldbank in het kader van PEFA (zie paragraaf 43). De coördinatie in de ACS-landen blijft echter moeilijker, hetgeen met name de invoering van het evaluatiekader van PEFA ter plaatse dreigt te beïnvloeden.

80. De informatie op basis waarvan de financieringsbesluiten zijn genomen — en de informatie in de documenten over het toezicht — is **waarheidsgetrouw**. Daardoor is de Commissie doorgaans goed op de hoogte van de gebreken in de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën (zie de paragrafen 38 en 69-71).

81. De **financieringsbesluiten** en de **reacties** van de Commissie in de loop van de programma's zijn gezien haar dynamische interpretatie van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou adequaat (zie paragraaf 28), maar men dient te beseffen dat deze interpretatie ten minste op korte termijn het risico groot, waardoor een nauwgezet toezicht des te noodzakelijker is.

82. Deze **besluiten** worden evenwel onvoldoende gemotiveerd (zie paragraaf 39). Uit de voorstellen en de financieringsovereenkomsten blijkt te weinig de samenhang tussen de geconstateerde gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën, de hervormingsprogramma's van de regeringen, de institutionele steun die voor de invoering van deze hervormingen noodzakelijk is en de instrumenten voor het toezicht, met inbegrip van de voorwaarden vooraf en de prestatie-indicatoren (zie paragraaf 30). Door dit gebrek aan verduidelijking van samenhang en vooruitzicht, alsmede de onvoldoende geformaliseerde en gestructureerde presentatie kan het EOF-Comité zich er niet van vergewissen of er rekening wordt gehouden met alle gebreken (zie de paragrafen 32 en 33).

83. De hervormingen waarmee de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming gepaard gaat, vergen veel tijd. Het is nog te vroeg om duurzame significante resultaten te kunnen constateren, ook al blijkt uit het met name door de Commissie ingevoerde toezicht dat de gedeeltelijke tussentijdse resultaten vrij positief zijn (zie de paragrafen 69-71). Zo blijven de risico's waaraan de begrotingssteun blootstaat (zie paragraaf 12) en waarover het Parlement en de Raad zich zorgen maken (zie paragraaf 2) grotendeels actueel. Met de volgende aanbevelingen wordt een beter beheer van deze risico's beoogd.

Aanbevelingen

84. De Commissie dient haar methodologische gids voor de programmering en tenuitvoerlegging van begrotingssteun in ontwikkelingslanden bij te werken en daarin de sinds maart 2002 (zie paragraaf 27) gegeven relevante instructies en de noodzakelijke verbeteringen op te nemen, met name om binnen elk steunprogramma de samenhang te verzekeren tussen de geconstateerde gebreken, de hervormingen ter verbetering ervan, de institutionele steun en de instrumenten voor het toezicht (zie paragraaf 30). Bovendien moet aan de problemen in verband met de binnenlandse ontvangsten, waaronder die uit overheidsbedrijven (zie paragraaf 24), en met corruptie (zie paragraaf 34) meer aandacht worden besteed. Ook moeten de verbeteringen met betrekking tot de toezichtrapporten van de delegaties erin worden opgenomen (zie paragraaf 42).

85. De Commissie zou op meer geformaliseerde en gestructureerde wijze de naleving van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou moeten aantonen en moeten uitleggen om welke redenen zij van mening is dat de richting die het begunstigde land is ingeslagen ondanks de in de aanvankelijke beoordeling geconstateerde gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën bevredigend is (zie de paragrafen 39 en 40).

86. De Commissie zou prestatie-indicatoren moeten hante­ren die de begunstigde landen werkelijk aansporen om vaart te zetten achter hun hervormingen, en die meer gericht zijn op resultaten waaruit blijkt dat het beheer is verbeterd (zie paragraaf 49).

87. De Commissie moet alles in het werk stellen om het kader voor de evaluatie van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën dat in het kader van PEFA (zie paragraaf 43) is ontwikkeld te doen slagen. Dit belangrijke werk inzake de coördinatie van donoren moet worden verbeterd met inachtneming van de resultaten die na afloop van de testfase bereikt zullen zijn, alsmede van de suggesties van de Rekenkamer (zie *bijlage 2*, paragraaf 7), in het bijzonder over systeemgerichte controles. Het is van belang dat dit kader binnenkort wordt overgenomen en uit­gevoerd door de donoren, met name die welke deelnemen aan dit partnerschap.

88. De coördinatie van de lokale vertegenwoordigers van de donoren moet worden versterkt wat betreft de totstandkoming van beoordelingen, evaluaties en audits, de verlening van institu­tionele steun, het hanteren van voorwaarden en van prestatie-indicatoren, waarbij elke donor vrijelijk moet kunnen blijven beslissen over de uitbetaling van zijn steun (zie paragraaf 54).

89. De betrekkingen met de autoriteiten van de begunstigde landen moeten systematisch worden gestructureerd en uitgebreid tot andere instanties dan de regeringen, namelijk de parlementen en de hoge controle-instanties, waarvan de capaciteit moet wor­den versterkt zodat zij de hervormingen die henzelf betreffen kunnen doorvoeren en die welke onder de uitvoerende macht res­sorteren kunnen controleren. Daartoe moet bij onderhandelingen met het land die via de regering lopen, worden nagegaan hoe de Commissie tot betere contacten met het Parlement en de HCI's zou kunnen komen (zie de paragrafen 56-62).

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 29 en 30 juni 2005.

Voor de Rekenkamer
Hubert WEBER
President

BIJLAGE 1

ZES TABELLEN TER ILLUSTRATIE VAN HET BELANG VAN DE BEGROTINGSSTEUN

Tabel A

Gewicht van de begrotingssteun ⁽¹⁾ in de steun van het EOF (verplichtingen en betalingen) 1999-2004

(miljoen euro)

	Jaar	Totaal begrotingssteun ⁽²⁾	Totaal steun uit het EOF	Gewicht van de begrotingssteun in de steun van het EOF
		A	B	C = (A / B)
Verplichtingen	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 %
Betalingen	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⁾ In de vorm van structurele aanpassing vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Cotonou.

⁽²⁾ Instrument ALZS (arme landen met een zware schuldenlast) inbegrepen.

Bron: Cijfers van de Commissie.

Tabel B

Gewicht van de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming, 2003 en 2004

(miljoen euro)

	2003		2004	
	Verplichtingen	Betalingen ⁽¹⁾	Verplichtingen	Betalingen ⁽¹⁾
A) Rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Rechtstreekse begrotingssteun met specifieke bestemming	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Indirecte begrotingssteun	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Totaal begrotingssteun buiten initiatief ALZS (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Initiatief ALZS ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Totaal begrotingssteun uit het EOF (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Totaal steun uit het EOF	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Gewicht van de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming in de totale begrotingssteun van het EOF (A/F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Gewicht van de rechtstreekse begrotingssteun zonder specifieke bestemming in de totale steun van het EOF (A/G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ De betalingen worden aangewezen op de verplichtingen van het begrotingsjaar of op de nog af te wikkelen verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren.

⁽²⁾ Het initiatief ALZS (arme landen met een zware schuldenlast) heeft ten doel, de buitenlandse schuld van de betrokken landen te verlichten. Het heeft ongeveer hetzelfde effect als begrotingssteun, maar valt niet onder hetzelfde controlemechanisme. De verplichtingen en betalingen worden geboekt in de EOF-rekeningen wanneer ze aan de Europese Investeringsbank (EIB) of Wereldbank (WB) worden overgemaakt.

Bron: Cijfers van de Commissie.

Tabel C

**Bedrag van de begrotingssteun per land uit het EOF (verplichtingen en betalingen),
2003 en 2004 (zonder ALZS)**

(miljoen euro)

Land	2003		2004	
	Verplichtingen	Betalingen ⁽¹⁾	Verplichtingen	Betalingen ⁽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
Kameroen	0,00	8,86	0,00	0,00
Kaapverdië	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Ethiopië	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenia	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritanië	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambique ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Oeganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Centraal-Afrikaanse Republiek	0,00	0,00	0,00	11,90
Democratische Republiek Congo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé e Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tsjaad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Totaal	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ De betalingen worden aangewezen op de verplichtingen van het begrotingsjaar of op de nog af te wikkelen verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren.

⁽²⁾ In 2004 omvatten de betalingen de bedragen van de variabele tranche in Mozambique (9,1 miljoen euro), Niger (8,25 miljoen euro) en Zambia (29,5 miljoen euro).

Bron: Cijfers van de Commissie.

Tabel D

**Voor de vijf bezochte landen: gewicht van de begrotingssteun (EOF en andere donoren)
in de nationale begroting in 2004**

(miljoen euro)

Land	Begroting van het land ⁽¹⁾	Door de Commissie betaalde begrotingssteun	Door de andere donoren betaalde begrotingssteun	Totaal betaalde begrotingssteun	Gewicht van de totale betaalde begrotingssteun
	A	B	C	D = B + C	D / A
Ethiopië	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambique	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tsjaad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Voor Tsjaad betreffen de bedragen van de begroting het jaar 2003.

Bron: Cijfers van de Commissie.

Tabel E

**Deel van de begrotingssteun in de totale steun die de voornaamste donoren
in 2003 aan 15 Afrikaanse landen hebben betaald ⁽¹⁾**

Donor	Aandeel van de begrotingssteun in de totale steun
Wereldbank ⁽²⁾	48,1 %
Verenigd Koninkrijk	34,2 %
Europese Commissie	30,7 %
Nederland	27,8 %
Zweden	21,5 %
Zwitserland	19,2 %
Afrikaanse Ontwikkelingsbank	16,5 %
Italië	16,0 %
Ierland	15,2 %
Noorwegen	14,5 %
Canada	12,0 %
Denemarken	10,1 %
Duitsland	6,4 %
Finland	3,9 %
Frankrijk	2,3 %
Japan	1,0 %
Gewogen gemiddelde	25,7 %

⁽¹⁾ De 15 betrokken landen zijn: Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Oeganda, Rwanda, Senegal, Sierra Leone en Tanzania.⁽²⁾ De steun van de Wereldbank bestaat hoofdzakelijk uit leningen.Bron: 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* — eindontwerp van 7 februari 2005.

De cijfers in dit document zijn benaderende en rudimentaire schattingen.

Tabel F

Begrotingssteun die verschillende donoren in 2004 aan de vijf bezochte landen hebben betaald

(miljoen euro)

Donor	Ethiopië		Mozambique		Niger		Tsjaad		Zambia	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Europese Commissie	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Wereldbank ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Internationaal Monetair Fonds ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikaanse Ontwikkelingsbank	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Duitsland	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
België	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Canada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Denemarken	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finland	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Frankrijk	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Ierland	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italië	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japan	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Noorwegen	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nederland	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Verenigd Koninkrijk	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Zweden	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Zwitserland	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Totaal	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Deze steun bestaat uit leningen.

Bron: Cijfers van de Commissie.

BIJLAGE 2

HET ONTWERP VAN EEN NIEUW EVALUATIEKADER VOOR DE BEHEERSSYSTEMEN VOOR OVERHEIDSFINANCIËN

1. De toezichtrappen van de delegaties zijn gebaseerd op de bestaande diagnoses en evaluaties. De voornaamste traditionele instrumenten voor de evaluatie van de kwaliteit van overheidsfinanciën, vaak ontwikkeld door het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank, zijn het „Country Financial Accountability Assessment (1)“ (CFAA), de „Public Expenditure Review (2)“ (PER), het „Report on the Observance of Standards and Codes (3)“ (ROSC), het „Country Procurement Assessment Report (4)“ (CPAR), het „Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)“ (HIPC AAP), de „Fiduciary Risk Assessment (6)“ (FRA) en de „Public Expenditure Tracking Survey (7)“ (PETS). In sommige landen, zoals Ethiopië, hebben de donoren ter plaatse vervangende instrumenten ontwikkeld.

2. Gezien deze veelheid aan zowel lastig uit te voeren als soms moeilijk te benutten beoordelingen werd een rationalisatie met het oog op een enkel rapport noodzakelijk. Dit nieuwe instrument, dat niet aan de voorgaande moet worden toegevoegd, maar deze moet vervangen, dient door alle donoren en voor alle (niet alleen ACS-) landen te worden gebruikt. Het moet een voldoende volledig beeld van het beheer van de overheidsfinanciën van een land geven, waarin met name alle grote risico's met betrekking tot de programmering en de begrotingsuitvoering, de rekening en verantwoording en de interne en externe controles aan bod komen.

3. Daarom heeft de „Public Expenditure Financial Accountability“ (8) (PEFA) in 2004 een nieuw evaluatiekader voor de beheerssystemen voor overheidsfinanciën (het evaluatiekader) op stapel gezet. De kern van dit instrument bestaat uit 28 indicatoren ter beoordeling van de geschiktheid en het functioneren van de procedures, de systemen en de instellingen met betrekking tot het beheer van overheidsfinanciën (zie tabel G).

Tabel G

In het kader van het PEFA-partnerschap (Public Expenditure Financial Accountability) ontwikkelde standaard-indicatoren betreffende het beheer van de overheidsfinanciën

A. DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN VOOR HET BEHEER VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN	
1.	Totaal begrotingstekort in vergelijking met de aanvankelijk goedgekeurde begroting.
2.	Samenstelling van de werkelijke begrotingsuitgaven in vergelijking met de aanvankelijk goedgekeurde begroting.
3.	Totale overheidsontvangsten in vergelijking met de aanvankelijk goedgekeurde begroting.
4.	Betalingsachterstand; nieuwe, gedurende het afgelopen begrotingsjaar gecumuleerde achterstallige betalingen.
B. VOORNAAMSTE IN ALLE SECTOREN VERLANGDE KENMERKEN: VOLLEDIGHEID EN DOORZICHTIGHEID	
5.	Volledigheid van de maatregelen ter controle van de gegroepede begrotingsrisico's.
6.	Mate waarin alle belangrijke voor overheidsacties aangegane verplichtingen, waaronder de door donoren gefinancierde, kunnen worden behandeld in de begrotingsverslagen.
7.	Geschiktheid van de in de begrotingsdocumentatie opgenomen informatie over de begrotingsramingen, de begroting en de begrotingsuitvoering.

(1) Beoordeling van de financiële verantwoording van het land.

(2) Beoordeling van de overheidsuitgaven.

(3) Verslag over de inachtneming van normen en codes.

(4) Analytische beoordeling van de aanbestedingen van het land.

(5) Beoordelings- en actieplan voor arme landen met een zware schuldenlast.

(6) Beoordeling van het fiduciaire risico.

(7) Controle van de overheidsfinanciën.

(8) „Financiële verantwoording inzake overheidsuitgaven“. PEFA is in 2001 opgericht als partnerschap van de Wereldbank, de Europese Commissie, het Britse ministerie van Internationale Ontwikkeling (DFID), het Zwitserse staatssecretariaat voor Economische Zaken, het Franse ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken en het Internationaal Monetair Fonds. De Commissie, die er vanaf het begin lid van is, speelt daarin een hoofdrol.

8.	Administratieve, economische, functionele en programmatische indeling van de begroting.
9.	Registratie van begrotingsuitgaven die voor armoedevermindering zijn bestemd.
10.	Publicatie en verspreiding van de voornaamste informatie over de overheidsfinanciën en van de verslagen over de verificatie van de rekeningen.
C. BEGROTINGSCYCLUS	
<i>C i) Planning op middellange termijn en opstelling van de begroting</i>	
11.	Meerjarig karakter van de begrotingsplanning, de uitstippeling van het beleid voor overheidsuitgaven en de opstelling van de begroting.
12.	Orde in het proces van opstelling van de begroting en deelname aan het proces.
13.	Coördinatie van de opnemings in de begroting van de huishoudelijke uitgaven en de investeringsuitgaven.
14.	Grondig onderzoek van de jaarlijkse begrotingswet door de wetgevende instanties.
<i>C ii) Begrotingsuitvoering</i>	
15.	Doeltreffendheid van de maatregelen voor planning, beheer en bewaking van de cashflow.
16.	Procedures voor beheer en registratie van de schuld en de zekerheden.
17.	Vermogen van de ministeries en de instanties die uitgaven doen om overeenkomstig de oorspronkelijke/gewijzigde begrotingen uitgaven te plannen en verplichtingen aan te gaan.
18.	Gegevens waaruit blijkt dat de eenheden die de uitgaven doen de in de begroting uitgetrokken middelen tijdig en op transparante wijze ontvangen.
19.	Doeltreffendheid van de systemen voor interne controle.
20.	Doeltreffendheid van de systemen voor interne verificatie.
21.	Doeltreffendheid van de maatregelen ter controle van de betaalstaten.
22.	Bestaan van een transparant systeem voor de gunning van overheidsopdrachten als bestanddeel van het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën, gebaseerd op een regelgeving die concurrentie, optimalisering van de uitgaven en doeltreffendheid van de controles bevordert.
<i>C iii) Boekhoudprocedures en financiële verslagen</i>	
23.	Regelmaat van de aansluitingen van gegevens en naleving van de daarvoor gestelde termijnen.
24.	Kwaliteit en verspreiding van de in de loop van het jaar uitgebrachte verslagen over de begrotingsuitvoering en naleving van de daarvoor gestelde termijnen.
25.	Kwaliteit van de geverifieerde, aan de wetgevende instanties voorgelegde jaarrekeningen en naleving van de daarvoor gestelde termijnen.
<i>C iv) Financiële verantwoording, verificatie en externe controles</i>	
26.	Reikwijdte en aard van de verslagen over de externe verificatie.
27.	Door het uitvoerende orgaan of de aan verificatie onderworpen instantie ondernomen actie naar aanleiding van de verslagen over de externe verificatie.
28.	Grondig onderzoek van de rapporten over de externe verificatie door de wetgevende instanties.

Bron: PEFA. Herzien ontwerp-evaluatiekader voor de beheerssystemen voor overheidsfinanciën van 12 februari 2004.

4. Deze aanpak houdt twee beperkingen in, die de donoren kennen en accepteren. Ten eerste komt het daarbij niet tot aanbevelingen, aangezien daarvoor waarschijnlijk een grondiger analyse van de oorzaken van de geconstateerde problemen noodzakelijk zou zijn. Ten tweede wordt de kwestie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheidsfinanciën niet aangepakt.

5. Deze indicatoren, met een quotering van A (beste resultaat) tot D, zijn kwalitatief en hebben gewoonlijk betrekking op een vrij groot terrein dat uit een aantal deelgebieden kan bestaan. Zo is de evaluatie aan de hand van indicator 22, betreffende het bestaan en de doorzichtigheid van de systemen voor de levering van diensten, werken en goederen, met name gericht op de geldende regelgeving, de toepassing daarvan (bijvoorbeeld de publicatie van aanbestedingen), de doeltreffendheid van de controlesystemen en de vergelijking van de voor overheidsopdrachten betaalde prijzen met de prijzen op de particuliere markt.

6. Volgens het standaardrapport waarin het evaluatiekader voorziet, moeten deze indicatoren vergezeld gaan van meer algemene informatie over het land en de beheerssystemen van het land, en vooral van een beschrijving van het overheidsprogramma ter hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, waarin wordt aangegeven in hoeverre de hervormingen zijn gericht op de via de indicatoren opgespoorde gebreken.

7. Naar aanleiding van het onderzoek van het evaluatiekader worden de volgende verbeteringen voorgesteld:

- a) sommige indicatoren omvatten een evaluatie van beheers- of controlesystemen. Wanneer een systeem gebrekkig wordt bevonden, kan de evaluatie ervan zich beperken tot korte gesprekken en onderzoeken. Maar om te kunnen concluderen dat een systeem functioneert, moet er worden gewerkt met diepgaandere controles waarin systeemgerichte controles zijn opgenomen ⁽¹⁾;
- b) het zou nuttig zijn, ervoor te zorgen dat de oorzaken van gebreken die zonder noemenswaardige extra onderzoeken kunnen worden opgespoord, stelselmatig worden beschreven om het hervormingsprogramma van de regering ter verhelping van de gebreken gericht te kunnen inzetten;
- c) bij twaalf indicatoren zou moeten worden gesteund op onder meer cijfermatige indices (namelijk verschillen, termijnen, bedragen of percentages) (zie *tabel H*). De resultaten van deze indices zouden stelselmatig moeten worden opgenomen in de beoordelingsverslagen, en sommige ervan zouden kunnen worden gebruikt als prestatie-indicatoren in de programma's van de Commissie;
- d) indicator 3, die betrekking heeft op de overheidsontvangsten, zou een vergelijkende analyse moeten bevatten van de geïnde binnenlandse ontvangsten en het bedrag dat gezien de activiteit van het land redelijkerwijs kan worden verwacht (waarbij bijvoorbeeld het invoerniveau en de geïnde douanerechten worden vergeleken);
- e) voor indicator 25, met betrekking tot de gecontroleerde jaarrekeningen, moet de certificering ervan door de hoge controle instantie (HCI) worden onderzocht. Het zou nuttig zijn, ook de werkzaamheden van de HCI en haar verklaring inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en betreffende de kwaliteit van het financieel beheer te onderzoeken, al blijft voorzichtigheid geboden bij de benutting daarvan;
- f) indicator 26, met betrekking tot de externe controle, zou een analyse van de afstemming van de middelen van de HCI op haar taken moeten omvatten;
- g) er zou een indicator moeten bijkomen voor de evaluatie van het bestaan en de kwaliteit van de prestaties die in de boekhouding zijn opgenomen, met inachtneming van de problematiek van de levering aan de eindbegunstigden van centraal ingekochte goederen ⁽²⁾;
- h) er zou een indicator moeten bijkomen ter evaluatie van de corruptiebestrijding, waarbij wordt onderzocht wat wordt ondernomen om de corruptie op te sporen, te analyseren en te bestrijden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Systeemgerichte controles, voorheen nalevingsgerichte controles genoemd, maken deel uit van de internationaal erkende controlenormen. Zie met name de ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 en 530 van de IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ Voor deze indicator zou het leveringspercentage aan de eindbegunstigden van de centraal aangeschafte goederen als index kunnen dienen.

⁽³⁾ Voor deze indicator zouden inningsindicatoren zoals die van Transparency International als index kunnen dienen.

Tabel H

In het evaluatiekader opgenomen, met de indicatoren verbonden doorslaggevende informatie (indices)

Betrokken indicatoren	Doorslaggevende informatie (indices)
1	<ul style="list-style-type: none"> — Verschil tussen het totale voorziene begrotingstekort en het werkelijke tekort, berekend als percentage van de in de begroting uitgetrokken uitgaven — Verschil tussen het voorziene primaire begrotingssaldo (vóór rente) en het werkelijke saldo, berekend als percentage van de in de begroting uitgetrokken uitgaven
2	<ul style="list-style-type: none"> — Gemiddeld verschil tussen de werkelijke en de geraamde uitgaven, berekend op basis van een functionele classificatie — Gemiddeld verschil tussen de werkelijke en de geraamde uitgaven, berekend op basis van een economische classificatie — Gemiddeld verschil tussen de werkelijke en de geraamde uitgaven, berekend vanuit administratief oogpunt — Instabiliteit van de begroting (middenwaarde van de veranderingen van jaar tot jaar in het begrotingsbeleid en in elke functionele of administratieve classificatie in de loop van de vier voorgaande begrotingsjaren: de ontwikkeling van het begrotingsbeleid wordt weergegeven als percentage van de begroting)
3	<ul style="list-style-type: none"> — Werkelijke ontvangsten, verminderd met de geraamde ontvangsten en uitgedrukt als percentage van de begroting
4	<ul style="list-style-type: none"> — Bedrag van de achterstallige betalingen, als percentage van de totale uitgaven
10	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal dagen tussen het eind van het betrokken kwartaal en de publicatie van het driemaandelijkse begrotingsverslag
14	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal dagen waarover de wetgevende instanties beschikken om de begrotingswet te onderzoeken
18	<ul style="list-style-type: none"> — Percentage van de geraamde ontvangsten dat de eenheden van de gedeconcentreerde diensten krijgen
19	<ul style="list-style-type: none"> — In de lopende financiële verrichtingen aangetroffen foutenpercentage
22	<ul style="list-style-type: none"> — De door de overheidssector voor goederen, werken en diensten betaalde prijzen zijn vergelijkbaar met die welke de particuliere sector in soortgelijke gevallen betaalt
24	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal dagen tussen het eind van het betrokken kwartaal en de verspreiding van het driemaandelijkse begrotingsverslag bij de overheidsinstanties
25	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal maanden tussen het eind van het begrotingsjaar en de voorlegging van de jaarrekening aan de wetgevende instanties
26	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal maanden tussen de publicatie van de verslagen over de externe verificatie en de voltooiing van de werkzaamheden van de parlementaire commissie die deze moet onderzoeken

Bron: PEFA. Herzien ontwerp-evaluatiekader voor de beheerssystemen voor overheidsfinanciën van 12 februari 2004.

BIJLAGE 3

DE PRESTATIE-INDICATOREN VAN DE COMMISSIE

1. Punt 3.7 van de methodologische gids bevat veel nadere bijzonderheden over de keuze en het gebruik van prestatie-indicatoren. Met name wordt bepaald dat de indicatoren zoveel mogelijk moeten worden gekozen in het kader van het SVA (Strategisch document ter vermindering van de armoede) of de beleidsdocumenten van de regering, en ook door de andere donoren moeten worden gehanteerd. Bepaald wordt ook dat de indicatoren SMART moeten zijn (Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en gebonden aan een Tijdschema).
2. De in de programma's van de Commissie opgenomen prestatie-indicatoren kunnen worden ingedeeld volgens een aantal beleidsterreinen, met name de sociale sectoren zoals gezondheidszorg of onderwijs, en het beheer van de overheidsfinanciën (OF-indicatoren). In het kader van de onderhavige controle wordt slechts laatstgenoemde categorie bestudeerd. Bijlage 13a van de Gids geeft als voorbeeld een veertigtal prestatie-indicatoren waarvan er zeven specifiek zijn voor de overheidsfinanciën (zie tabel I).

Tabel I

Lijst van zeven prestatie-indicatoren voor overheidsfinanciën die als voorbeeld worden gegeven in bijlage 13a van de Gids van de Commissie

Verskil tussen de begrotingsboekingen en de op sectoraal niveau gestelde doelen
Uitvoeringsgraad van de begroting (algemeen en per prioritaire sector)
Gedeelte van de begrotingsmiddelen dat naar de meest perifere structuren gaat (per onderzoek)
Eenhedsprijzen van consumptiegoederen bij aanbestedingen/eenheidsprijzen bij plaatselijke aankopen in de particuliere sector (of donoren) (per onderzoek)
Termijnen waarbinnen de leveranciers worden betaald
Percentage niet-inachtneming van de procedures
Termijnen waarbinnen de rekeningen worden afgesloten en de begrotingswet wordt vastgesteld/kwijting voor de begroting wordt verleend

3. De tendens is, samen met de regering en de donoren een lijst van indicatoren op te stellen waaruit eenieder die indicatoren kiest die hij in het bijzonder wil gebruiken. Daarbij wordt ernaar gestreefd, indicatoren vast te stellen die het land ten volle accepteert en te vermijden dat bij elke donor een groot aantal uiteenlopende indicatoren wordt gehanteerd.
4. De prestatie-indicatoren (soort en aantal) zijn van geval tot geval uitgekozen. Het aantal vormt doorgaans een weergave van de omvang van de variabele tranches in verband met de overheidsfinanciën (zie tabel J).

Tabel J

Gewicht van de prestatie-indicatoren in de variabele tranches van de vijf onderzochte programma's

(miljoen euro)

	Variabele tranches				Prestatie-indicatoren			
	Totaalbedrag	Bedrag betreffende indicatoren overheidsfinanciën	Bedrag betreffende sectorale indicatoren	Gewicht van het aandeel overheidsfinanciën in het totaalbedrag	Totaal aantal	Aantal indicatoren overheidsfinanciën	Aantal sectorale indicatoren	Gewicht van de indicatoren overheidsfinanciën in het totale aantal
	A	B	C	$D = B / A$	E	F	G	$H = F / E$
Ethiopië	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambique	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tsjaad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Bron: Financieringsovereenkomsten.

5. Volgens de Commissie wordt een groter gewicht toegekend aan variabele tranches (zie tabel K) wanneer de bereidheid van de nationale autoriteiten om het beheer van hun overheidsfinanciën te verbeteren dient te worden „aangemoedigd”.

Tabel K

Gewicht van de variabele tranches in de vijf onderzochte programma's

(miljoen euro)

	Totaalbedrag van het programma	Begrotingssteun				Bijkomende uitgaven	
		Totaal tranches	Vaste tranches	Variabele tranches		Institutionele steun	Audits
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Ethiopië	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambique	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tsjaad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Bron: Financieringsovereenkomsten.

6. Van de vijf bezochte landen hebben er reeds drie variabele tranches ontvangen. Telkens werd op basis van de prestatie-indicatoren voor het beheer van de overheidsfinanciën een lager bedrag uitbetaald dan het vastgestelde maximum (zie tabel L).

Tabel L

Effect van de prestatie-indicatoren op het bedrag van de in de bezochte landen betaalde variabele tranches

(miljoen euro)

Categorie prestatie-indicatoren	Volgens de financieringsovereenkomst		Volgens de evaluatie		
	Aantal indicatoren	Maximum bedrag	Bereikt aantal indicatoren	Betaald bedrag	Niet-betaald bedrag
Variabele tranche 2003 voor het programma van Mozambique					
Overheidsfinanciën	8	5	5	3,50	1,50
Sociale sectoren	14	5	9	3,20	1,80
TOTAAL	22	10	14	6,70	3,30
Variabele tranche 2004 voor het programma van Mozambique					
Overheidsfinanciën	8	7	4	4,20	2,80
Sociale sectoren	14	7	10	4,90	2,10
TOTAAL	22	14	14	9,10	4,90
Variabele tranche 2004 voor het programma van Niger					
Overheidsfinanciën	5	8	3	4,50	3,50
Sociale sectoren	7	8	4	3,75	4,25
TOTAAL	12	16	7	8,25	7,75
Variabele tranche 2004 (tweede) voor het programma van Zambia					
Overheidsfinanciën	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Variabele tranche 2004 (derde) voor het programma van Zambia					
Overheidsfinanciën	8	10	5	5,00	5,00
Sociale sectoren	8	20	7	16,25	3,75
TOTAAL	16	30	12	21,25	8,75
ALGEMEEN TOTAAL	83	100	52	53,55	46,45

(*) Van deze vijf indicatoren zijn er vier slechts gedeeltelijk verwezenlijkt.

Bron: Documenten ter evaluatie van de betaalde tranches.

BIJLAGE 4

GOEDE PRAKTIJK INZAKE DE COÖRDINATIE VAN DONOREN: VOORBEELD MOZAMBIQUE

1. De coördinatie van de donoren onderling en met de regering is geregeld in een partnerschaps-overeenkomst (Memorandum of Understanding — MoU). Deze werd ondertekend in april 2004 en telde eind 2004 16 deelnemers. Er is een matrix in opgenomen (PAF — Performance Assessment Framework) voor het toezicht op de voortgang van de hervormingen, gecombineerd met acties/indicatoren over drie jaar (2004-2006) die jaarlijks kunnen worden herzien.
 2. In beginsel komen de donoren overeen, geen prestatie-indicatoren te hanteren die niet in deze matrix zijn opgenomen (al zijn er uitzonderingen, met name voor de Commissie, die vóór de ondertekening van het MoU in haar programma eigen indicatoren had opgenomen).
 3. Daarnaast bestaat er een matrix voor de verplichtingen van de donoren jegens de regering. Deze omvat een twintigtal geplande acties die zijn verdeeld over zes thema's: voorspelbaarheid van de begrotingssteun; onderlinge afstemming en harmonisering van de indicatoren; verlichting van het administratiewerk als gevolg van missies; doorzichtigheid; coördinatie van de institutionele steun; aanpassing van de als begrotingssteun betaalde bedragen.
 4. De donoren nemen beurtelings het voorzitterschap van de groep op zich (ten tijde van het controle-bezoek was Zwitserland aan de beurt) met een „troika” die bestaat uit de huidige, de vorige en de volgende voorzitter.
 5. Voor de dialoog met de regering zorgt een stuurgroep (steering committee) die bestaat uit vertegenwoordigers van de regering en de „troika +”, dat wil zeggen de (bij toerbeurt samengestelde) troika plus de Wereldbank en de Commissie als permanente leden. De stuurgroep komt om de twee maanden bijeen. In april en september, de perioden van gezamenlijke controle, geschiedt dit vaker.
 6. Om het administratiewerk te verlichten zijn de donoren overeengekomen, buiten deze twee gezamenlijke controles om geen audits of evaluaties te verrichten.
 7. De donoren vergaderen op drie niveaus: de missiehoofden (voor politieke kwesties), de hoofden inzake samenwerking (voor het bepalen van de prioriteiten) en de economen (voor het technische toezicht).
 8. De economen werken in themagroepen, waarvan de donoren de verantwoordelijkheden onderling verdeeld hebben. Het terrein overheidsfinanciën omvat de groepen systeem voor de financiële administratie van de staat (SISTAFE), ontvangsten (belastingen, heffingen en douanerechten), bevoorrading en audit. De delegatie is verantwoordelijk voor de groep audit en neemt actief deel aan alle andere groepen, met uitzondering van de groep ontvangsten, waar zij een oogje in het zeil houdt.
 9. Buiten het terrein overheidsfinanciën bestaan er andere groepen, voor begrotingsanalyse (waaraan de delegatie deelneemt), toezicht op het programma voor vermindering van de armoede, hervorming van de overheidssector (met inbegrip van het aspect corruptie), enz. De delegatie is voornemens, als waarnemer deel te nemen aan de groep hervorming van de overheidssector (want zij draagt niet bij aan de financiering van de acties).
 10. De in september 2004 opgezette evaluatie van het beheer van de overheidsfinanciën (PFMA) is verricht volgens het evaluatiekader van PEFA (zie *bijlage 2*), met dien verstande dat ze samen met de regering tot stand is gekomen.
-

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

I. Begrotingssteun is bedoeld om de groei te bevorderen en de armoede onder de bevolking terug te dringen. De desbetreffende donoren zijn van mening dat dergelijke steun onder bepaalde toekenningsvoorwaarden de capaciteit van overheidsdiensten om hervormingen op macro-economisch en sectoraal gebied of op het gebied van de overheidsfinanciën voor te bereiden en door te voeren, doeltreffender versterkt dan andere soorten steun. Vanuit dit oogpunt is begrotingssteun ook een antwoord op de mogelijke risico's van externe hulp in de vorm van projecthulp. Begrotingssteun heeft dus een multidimensionaal karakter. Bij de verlening door de Commissie van begrotingssteun aan de ACP-landen wordt evenveel aandacht besteed aan gezondheidszorg en onderwijs als aan de overheidsfinanciën, die op zich ook van wezenlijk belang zijn. Het verslag van de Rekenkamer heeft alleen betrekking op dit laatste aspect, maar moet wel worden gezien in deze bredere context.

II. Algemeen gesteld is de Commissie bereid steun te verlenen aan landen met zwakke beheersstructuren, niet alleen op het gebied van de overheidsfinanciën, maar ook op vele andere gebieden, omdat juist gestreefd wordt naar verbetering van deze zwakke structuren. In de loop der jaren heeft de Commissie, zoals de Rekenkamer ook zelf opmerkt, haar monitoringcapaciteit voor de overheidsfinanciën aanzienlijk verbeterd en naar de andere donoren toe vaak initiatieven ontplooid.

III. De Commissie verstaat onder risico alles wat een belemmering kan vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen (SEC(2004) 318 van 12 maart 2004). Daarom moeten risico's worden gemeten aan de ambities en doelstellingen en kunnen ze moeilijk in kaart worden gebracht zonder rekening te houden met de einddoelstellingen (armoedebestrijding) en de verschillende dimensies van dit soort steun.

IV. De Commissie deelt de opmerking van de Rekenkamer over de door de Commissie totstandgebrachte verbeteringen in de instrumenten voor analyse en follow-up. Door deze verbeteringen heeft zij accurate informatie kunnen verschaffen en gepaste maatregelen kunnen treffen. De instrumenten blijven natuurlijk voor verdere verbetering vatbaar. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met de kosten-batenverhouding, met het evenwicht tussen controles en maatregelen van de Commissie en met het belang van de andere dimensies van een programma (de Commissie hecht een zeer groot belang aan de sociale sectoren bij de verlening van begrotingssteun).

V. De aanbevelingen van de Rekenkamer worden in grote lijnen overgenomen en sluiten aan op reeds lopende activiteiten:

- a) de methodologische gids wordt momenteel bijgewerkt en zou in 2005 gereed moeten zijn;
- b) daarin zal duidelijker worden aangegeven wanneer een land voor steun in aanmerking komt;
- c) er blijft gezocht worden naar prestatie-indicatoren met een stimulerend effect;
- d) en e) de PEFA-werkzaamheden bevinden zich in de afrondingsfase. Wat het beheer van de overheidsfinanciën betreft, heeft de Commissie een belangrijke coördinerende rol tussen de verschillende donoren gespeeld, ook op lokaal niveau, en zij zal dat blijven doen;
- f) de Commissie wil de rol van de parlementen en de hoge controle-instanties (HCI's) versterken, maar daarbij wel rekening houden met de onafhankelijkheid van de verschillende instellingen en met de Overeenkomst van Cotonou.

INLEIDING

1. Een van de zaken waarop de Commissie zich naar aanleiding van de aanbevelingen in speciaal verslag 5/2001 is gaan richten, is begrotingssteun zonder specifieke bestemming.

2. Zoals de Rekenkamer in dat verslag (punt 62, aanbeveling 1, onder e)) opmerkt, is de Commissie niet verantwoordelijk voor een verkeerd begrotingsbeheer door de nationale instanties. Wel heeft zij de plicht om de richting waarin het beheer van de overheidsfinanciën zich ontwikkelt, nauwlettend te volgen. Dat is precies hetgeen zij doet.

CONTROLETERREIN: RECHTSTREEKSE BEGROTINGSSTEUN ZONDER SPECIFIEKE BESTEMMING

3 en 6. Begrotingssteun is bedoeld om landen de middelen te verschaffen om armoede te bestrijden. Daarmee worden ingrijpende hervormingen gesteund. Wel moet de Commissie voordat zij tot betalingen aan het begunstigde land overgaat, nagaan of dit land aan alle voorwaarden heeft voldaan. Overeenkomstig de aanpak van de andere donoren (met name de Bretton Woods-instellingen) heeft deze steun over het algemeen geen specifieke bestemming meer.

7. De steun van de Gemeenschap past over het algemeen in een SVA-kader. Sinds 2000 is deze in een nieuwe, resultaatgerichte vorm gegoten. Het steunbedrag loopt uiteen (variabele tranches) en hangt af van de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen op het vlak van verbetering van de dienstverlening (zoals vaccinatie, bevallingen met kraamzorg en schoolbezoek) of van de overheidsfinanciën. Het voorliggende verslag is gericht op dit laatste aspect.

9. Begrotingssteun verschaft de desbetreffende donoren de noodzakelijke rechtvaardiging om met de landen een serieuze dialoog aan te gaan over het beheer van de overheidsmiddelen. Met deze steun wordt veel meer beoogd dan met projecthulp, die over het algemeen beperkt blijft tot een bepaalde investering die goed moet verlopen.

10. Terwijl projecten volgens parallelle procedures worden uitgevoerd die voor de begunstigde landen moeilijk hanteerbaar zijn, kunnen met begrotingssteun de nationale procedures worden versterkt.

11. Voor donoren is de verlening van dit soort steun een complexe aangelegenheid, maar voor de begunstigde landen betekent het beslist een vereenvoudiging omdat inefficiënties die voortvloeien uit het grotere aantal procedures of uit versnipperde activiteiten daarmee worden teruggedrongen.

12. Volgens de Commissie biedt begrotingssteun wanneer aan de voorwaarden is voldaan, aanzienlijke voordelen als het gaat om het geld van de Europese belastingbetaler. Deze rechtvaardigen de risico's die voortvloeien uit de tekortschietende systemen van de nationale overheidsfinanciën. Daarnaast wordt het risico dat de armoede ondanks de begrotingssteun niet vermindert, door de Commissie heel serieus genomen. Zij probeert dit risico in de hand te houden door van tevoren voorwaarden te verbinden aan deze steun. Zij kan afhankelijk van hetgeen het land presteert, lopende steun stopzetten of verminderen. Kortom, de Commissie doet wat zij kan: zij stelt programma's vast en voert ze uit, ze voert adequate controle-instrumenten in, dit tegen kosten die in verhouding staan tot de gelopen risico's en de persoonlijke middelen waarover zij beschikt (zie punten 63 en 65).

13. Een beter beheer van de overheidsfinanciën is een essentieel ontwikkelingsaspect dat centraal staat bij begrotingssteun en gericht is op meer transparantie, betrouwbaarheid en doeltreffendheid. Een beter beheer van de overheidsfinanciën draagt bij aan de terugdringing van de armoede.

14. Afhankelijkheid van steun is een algemeen probleem dat verder reikt dan begrotingssteun. Overigens ziet de OESO variabele tranches juist als een goed middel om de wisselvalligheid van dergelijke steun tegen te gaan.

15. Het risico dat verbonden is aan begrotingssteun wordt beheerst door bij de voorbereidingen en uitvoering voorwaarden aan dergelijke steun te stellen, namelijk toekenningsvoorwaarden zoals opgenomen in het financieringsvoorstel, opstartvoorwaarden, alsmede uitvoeringsvoorwaarden zoals opgenomen in de financieringsovereenkomst. Op basis daarvan kan de Commissie besluiten al dan niet tot steunverlening over te gaan, kan zij lopende steun opschorten of de bedragen die ermee gemoeid zijn, verhogen of verlagen.

CONTROLE VAN DE REKENKAMER

19. (a, b, c en d) Het onderzoek van de Rekenkamer is gericht op het beheer van de overheidsfinanciën. Dat is een belangrijk aspect voor de Commissie, maar niet het enige. Bij de voorbereidingen en de uiteindelijke verlening van dergelijke steun wordt ook gekeken naar andere belangrijke elementen: de macro-economische situatie, het gezondheids- en onderwijsbeleid, de nationale capaciteit om de prestatie-indicatoren te volgen, en de kwaliteit van het SVA. Onder risico's bij externe hulp wordt in document SEC(2004) 318 van de Commissie verstaan: alles wat een belemmering kan vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen. Volgens dit document moeten deze risico's daarom altijd worden gemeten aan de uiteindelijk te bereiken doelen.

20. Hoewel het onderzoek van de Rekenkamer niet ten doel had het armoedebestrijdingseffect te meten, wil de Commissie er toch op wijzen dat de aanbevelingen en analyses van de Rekenkamer ook moeten worden gezien in het licht van het noodzakelijke evenwicht tussen de verschillende aspecten van begrotingssteun, waaronder de einddoelstelling. Bij een aantal landen is het verdedigbaar dat evenveel aandacht uitgaat naar de vaccinatie van kinderen of naar consulten in gezondheidscentra als naar de overheidsfinanciën. Daarom loopt het gewicht dat aan de indicatoren voor gezondheid, onderwijs en overheidsfinanciën wordt gegeven, van land tot land uiteen.

CONTROLEBEVINDINGEN

23. Zoals de Rekenkamer zelf opmerkt, is met de gids een grote stap voorwaarts gezet. Deze was evenwel als een eerste aanzet bedoeld. Momenteel wordt de gids herzien. Bij de herziening van het gedeelte over het beheer van de overheidsfinanciën zijn eerst de controlebevindingen van de Rekenkamer afgewacht.

24. Het ontvangstenaspect is van belang. Dit maakt overigens deel uit van alle andere door de Commissie gesteunde programma's en zal ook een onderdeel van de PEFA-indicatoren vormen. In het kader van de verdeling van taken over de verschillende donoren wordt dit aspect gevolgd door het IMF. De Commissie wil het werk van deze instelling niet overdoen en richt haar aandacht op de gebieden waarop zij een echte toegevoegde waarde heeft.

25. De opzet van het deel van de financieringsvoorstellen dat betrekking heeft op de overheidsfinanciën, is voor verbetering vatbaar. Wel moeten de verschillende programma-aspecten elkaar zo goed mogelijk in evenwicht houden en mag het een en ander niet ten koste gaan van de gegevens over de sociale sectoren.

26. Er zal duidelijker worden gewezen op de inachtneming van de criteria voor toekenning van steun.

27. De gids is regelmatig bijgewerkt via nota's met instructies voor de delegaties. De belangrijkste nota's staan ook op de intranetsite van de Commissie. Het is de bedoeling alles op te nemen in de volgende versie van de gids en de site verder te ontwikkelen.

28. Evenals de andere donoren die begrotingssteun verlenen, baseert de Commissie haar toekenningsvoorstellen en -besluiten terzake op een analyse van de Ausgangssituatie en op geloofwaardige vooruitzichten op verbetering ervan. Dit leidt automatisch tot een selectief Commissiebeleid.

29. Deze dynamische interpretatie van artikel 61, lid 2, kan op korte termijn leiden tot een groter risico. Wel kan dit risico worden afgebakend en beheerst via de daaruit voortvloeiende selectieve aanpak, die berust op degelijke diagnoses (als zodanig ook aangemerkt door de Rekenkamer) en op de vrijwillige hervormingsbereidheid van de begunstigde landen, in combinatie met een versterking van hun capaciteit. Voorts is de Commissie van oordeel dat een grondige kennis van de Ausgangssituatie en geloofwaardige vooruitzichten het waarschijnlijker maken dat begrotingssteun een gunstige invloed uitoefent op de overheidsfinanciën en de strijd tegen armoede.

30. De door de Rekenkamer gewenste samenhang zal duidelijker worden zichtbaar gemaakt. Wel zal daarbij worden gelet op het juiste evenwicht tussen de beschrijvende en controletaken enerzijds en de maatregelen van de Commissie anderzijds en tussen de verschillende aspecten van een financieringsovereenkomst onderling (met name die welke betrekking hebben op de sociale sectoren). Ten slotte zal de Commissie voorrang blijven geven aan een aanpak die gericht is op de aspecten van een hervormingsprogramma die zij op korte en middellange termijn als prioriteiten beschouwt. Zij zal haar keuzes motiveren.

32. De Rekenkamer merkt zelf op dat de hoofdmoot van de informatie gewoonlijk wel te vinden is in de financieringsvoorstellen. De inspanningen om te zorgen voor minder versnipperde, meer geformaliseerde en meer gestructureerde informatie en voor een duidelijkere samenhang zullen worden voortgezet, maar moeten wel binnen het redelijke blijven.

33. De financieringsvoorstellen omvatten, zoals de Rekenkamer zelf opmerkt, alle wezenlijke hervormingen. De hervormingen kunnen moeilijk volledig worden beschreven, temeer daar dit dan ook zou moeten gelden voor de andere sectoren waarop het financieringsvoorstel betrekking heeft: macro-economische situatie, gezondheid, onderwijs, statistiek, follow-up SVA-evaluatie. En dan zijn alleen nog maar de sectoren genoemd die systematisch aan de orde komen. Ook is het nog maar de vraag of beschrijvingen die consequent volledig zijn, een echte toegevoegde waarde hebben.

34. Corruptie is een plaag die de volle aandacht krijgt van de Commissie. Corruptiebestrijding is ook opgenomen in artikel 9 van de Overeenkomst van Cotonou. Dit probleem staat dus centraal in de samenwerking als zodanig. Er is niet een speciaal instrument daartegen ontwikkeld. Alle modelfinancieringsovereenkomsten, waaronder die voor begrotingssteun, bevatten overigens een standaardclausule inzake fraude- en corruptiebestrijding. De Rekenkamer wijst er zelf al op dat het grote voordeel van begrotingssteun is gelegen in het feit dat daarmee een van de voornaamste mogelijke oorzaken van corruptie (het beheer van de overheidsfinanciën) in talrijke ACP-landen wordt aangepakt. De Commissie zal haar informatie over de andere sectoren van corruptie (onder meer justitie, politie, hoge controleinstanties) in de financieringsvoorstellen opnemen als zij deze informatie serieus en geloofwaardig acht.

35 en 36. Formele plannen met een beschrijving van de institutionele behoeften en steun zijn voor alle sectoren wenselijk. De landen zijn zelf verantwoordelijk voor deze plannen. De Commissie helpt bij de opstelling ervan en zal dit blijven doen. Dergelijke plannen zijn er evenwel niet altijd, ze zijn niet altijd volledig en het levert problemen op om ze voortdurend bij te houden. Bij haar hulp aan de opstelling van deze plannen probeert de Commissie ervoor te zorgen dat de prioriteiten duidelijk worden aangegeven. Dit geldt ook voor de plannen die uit het EOF worden gefinancierd.

37. De hoofden van de delegaties geven het in de gids voorgeschreven gunstige advies al impliciet bij de indiening van de financieringsvoorstellen die alle indicatoren en voorwaarden bevatten. Deze worden weer onverkort overgenomen in de financieringsovereenkomsten. De Commissie gaat ervan uit dat halfjaarlijkse verslagen een conclusie bevatten met een expliciet algemeen oordeel over de situatie van de overheidsfinanciën en over de vooruitzichten op verbetering.

38. De Rekenkamer erkent dat de Commissie op een uitzondering na alle bij het onderzoek geconstateerde gebreken zelf al had ontdekt. De uitzondering heeft betrekking op achterstallige betalingen in Tsjaad bij een programma dat de Commissie had opgeschort en dat dus niet meer aan dezelfde controle was onderworpen.

De regering heeft zich voorgenomen een aantal corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie zal deze hervormingen nauwlettend volgen.

39. De Rekenkamer merkt zelf op dat de besluiten van de Commissie gebaseerd zijn op een grondige kennis van de verschillende situaties (punt 31) en van de belangrijkste te verwachten ontwikkelingen (punt 38). De Commissie zal haar besluiten beter onderbouwen.

40. In alle bezochte landen is de Commissie ná het IMF gekomen en werkt zij met de Wereldbank en in het merendeel van de gevallen ook met andere donoren samen. Over het algemeen zijn de donoren (met uitzondering van de Verenigde Staten) steeds meer te vinden voor begrotingssteun. De zichtbaarheid en voordelen van steun zijn elementen die in aanmerking worden genomen.

42. De Commissie heeft een instrument voor een systematische monitoring van het beheer van de overheidsfinanciën ingevoerd. Zij is van plan om dit te verbeteren op basis van de ervaring die is opgedaan met de eerste reeks verslagen:

- a) er zal rekening worden gehouden met de situatie zoals die in de PEFA-indicatoren tot uiting komt;
- b) de programma's voor institutionele steun zullen bij de uitvoering ervan systematisch worden gemonitord;
- c) de samenhang tussen de feitelijke tekortkomingen enerzijds en de beoogde hervormingen en steun anderzijds zal onderwerp van analyse zijn;
- d) de delegatie zal een algemene conclusie bijvoegen;

e) er zal worden voorgeschreven dat de feitelijke gegevens in deze verslagen steeds worden gedeeld met de andere donoren;

f) er zal worden vastgelegd dat de nationale autoriteiten steeds zo veel mogelijk worden betrokken bij de evaluatiewerkzaamheden;

g) op voorstel van de Rekenkamer zal de frequentie worden teruggebracht tot één keer per jaar, tenzij op grond van bijzondere omstandigheden een frequentere monitoring vereist is.

43. Deze verslagen berusten al op de meest recente evaluaties.

44. Het evaluatiekader is al getest, voornamelijk door de Commissie. Thans wordt de laatste hand eraan gelegd. Na een proefperiode van een jaar worden de laatste verbeteringen aangebracht. Bepaalde suggesties van de Rekenkamer zijn al besproken met de andere donoren.

45. De Commissie besteedt permanent aandacht aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Dit is een van de redenen waarom zij een evaluatie ex post heeft verricht van haar ervaring met variabele tranches.

46. Een van de lessen die uit dit onderzoek is getrokken, is dat indicatoren qua aantal beperkt moeten blijven en niet alle sectoren kunnen dekken willen ze doeltreffend zijn. Ze moeten betrekking hebben op elementen die van essentieel belang worden geacht. De monitoring van de Commissie blijft evenwel niet beperkt tot deze indicatoren, zoals ook blijkt uit de opzet van het monitoringverslag dat de delegaties moeten opstellen.

47. De monitoringverslagen maken nog een bepaalde ontwikkeling door. In de eerste verslagen hebben de delegaties de feitelijke situatie beschreven. Dit kan een te statisch beeld opleveren. De volgende verslagen moeten meer op de dynamiek gericht zijn. De centrale diensten hebben hun voordeel gedaan met de verslagen en zullen zorgen voor een betere terugkoppeling naar de delegaties.

48. Regeringen worden niet alleen tot hervormingen geprikkeld door deugdelijke prestatie-indicatoren, maar ook door andere factoren, zoals het steunbedrag, het voorwaardenpakket van de donoren, een doeltreffende samenwerking tussen de donoren enzovoort. De Commissie voert met de regeringen overleg over de indicatoren en zoekt systematisch samenwerking met de andere donoren. De Commissie acht het normaal dat het soort en het aantal indicatoren voor het beheer van de overheidsfinanciën afhangen van de situatie in de verschillende landen.

49. De niveaus van de begrotingstoewijzing en -uitvoering, met name bij de gezondheids- en onderwijsbegroting, zijn voor de Commissie essentiële controle-elementen bij haar steunverlening. Dat deze gemakkelijk te volgen zijn, is eerder een voordeel dan een nadeel. Wel moeten ze worden aangevuld met een beperkt aantal indicatoren die afhangen van de situatie in de verschillende landen.

50. Indien nodig moeten voor een indicator nadere bijzonderheden worden gegeven over de definitie, berekeningsmethode en informatiebronnen.

51. Het gewicht dat moet worden toegekend aan de variabele tranches en de prestatie-indicatoren voor de overheidsfinanciën hangt af van talrijke elementen: afhankelijkheid van specifieke steun, stabiliteit van de economische situatie, gezondheids- en onderwijssituatie, ervaringen met voorgaande programma's enzovoort. Bij de vijf door de Rekenkamer onderzochte landen hing het gewicht (7 % van het programma in Ethiopië tot 59 % in Zambia) af van de tekortkomingen in de diverse systemen.

52. De coördinatie met de andere donoren op lokaal en hoofdkantoor niveau was en is een van de centrale punten van zorg van de Commissie.

53. Deze coördinatie is totstandgekomen in het kader van het door de Commissie en de Wereldbank opgezette PEFA-programma, maar ook in het kader van het strategische partnerschap met Afrika (SPA) en de OESO-DAC.

54. Op lokaal niveau is er sprake van een bevredigende coördinatie, zoals de Rekenkamer ook zelf opmerkt. Structurering is zeker noodzakelijk als er sprake is van een groot aantal steunverleners (zoals in het geval van Mozambique), maar niet per definitie noodzakelijk als dit aantal beperkt is. Op sommige gebieden heeft de Commissie een leidende rol op zich genomen (bijvoorbeeld bij de eis dat prestatie-indicatoren worden gevolgd). Vaak heeft zij het voortouw genomen bij donorgroepen. Op andere gebieden houdt zij zich aan de verdeling van taken over de verschillende donoren (bijvoorbeeld monitoring door het IMF van de macro-economische situatie en de ontvangsten).

55. Soms is het inderdaad moeilijk een goed beeld te krijgen van de financiële steun van de andere donoren. Dit geldt ook voor de begunstigde landen en het IMF.

56. Voor het welslagen van de hervormingen is het noodzakelijk dat deze door alle betrokkenen als een eigen zaak worden beschouwd.

58. De Commissie is zich bewust van de belangrijke rol die de nationale parlementen spelen, en van de noodzaak om deze rol te versterken. Wel mag haar speelruimte op dit gebied niet worden overschat, omdat een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen parlement en regering een zaak is die rechtstreeks verband houdt met de soevereiniteit van het begunstigde land. Gelet op de onafhankelijkheid van de verschillende nationale instellingen en op de Overeenkomst van Cotonou kan in deze alleen behoedzaam te werk worden gegaan.

59. Ook de HCI-situatie loopt van land tot land sterk uiteen. Wel streeft de Commissie doorgaans waar mogelijk naar integratie van nuttige informatie die van HCI's afkomstig is.

60. Kader 7 geeft een voorbeeld van de niet altijd even gemakkelijke dialoog die de Commissie in Mozambique heeft ontwikkeld met een HCI. In dit geval heeft het TA de donoren erop gewezen dat het als instelling autonoom is.

61. De Commissie heeft diverse malen steun verleend aan HCI's, waaronder institutionele steun. Een ontwerp van een strategisch document is aan de delegaties toegezonden.

62. Er moet van geval tot geval op basis van de Overeenkomst van Cotonou worden nagegaan of de Commissie de parlementen en HCI's kan benaderen. Daarbij moet behoedzaam te werk worden gegaan. Het gaat om een zaak die heel gevoelig ligt, die de nationale soevereiniteit raakt en waarbij rekening moet worden gehouden met de nationale regelgeving waarin een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen de instellingen is vastgelegd.

63. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen de personele middelen voor monitoring en controle enerzijds en die welke een actieve rol spelen in de beleidsdialoog anderzijds, tussen de personele middelen die de overheidsfinanciën volgen enerzijds en die welke de sociale indicatoren of het macro-economische kader volgen anderzijds.

65. De Commissie is zich ervan bewust dat zij zich ambitieuze doelen heeft gesteld gezien de personele middelen waarover zij beschikt. Zij wijst erop dat deze discrepantie nog nadrukkelijker zichtbaar dreigt te worden als de aanbeveling in het verslag wordt gevolgd en de taken worden uitgebreid.

66. De Commissie werkt momenteel checklists uit zoals die door de Rekenkamer worden voorgesteld.

67. De Commissie zal haar opleidingsinspanningen voortzetten.

68. De uitwisseling van informatie over deugdelijke werkwijzen tussen de delegaties zal worden bevorderd.

69. Zie het antwoord van de Commissie op punt 38.

70. De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat aanzienlijke vooruitgang te constateren valt bij het beheer van de overheidsfinanciën in de landen die begrotingssteun hebben ontvangen, en dat dit juist wordt beoogd. Dit bevestigt de Commissie in haar keuzes. Een beter begrotingsbeheer is van invloed op alle middelen van de regering en niet alleen op de financiering van de Gemeenschap. Wel moet ervoor gezorgd worden dat deze verbeteringen van blijvende aard zijn en dat het verbeteringsproces doorgaat. Dit pleit voor verdere inspanningen.

71. Met name door begrotingssteunprogramma's staat de algehele hervorming van de overheidsfinanciën echt op de agenda. De gunstige beoordeling van de Rekenkamer, die de tussentijdse resultaten als „vrij positief” aanmerkt, is gedeeltelijk te danken aan begrotingssteun.

72. Elke financieringsovereenkomst vermeldt de voorwaarden en de te verwachten resultaten (gemeten via indicatoren) en is een juridische verbintenis die het begunstigde land en de Commissie aangaan. Wat de risicobeheersing betreft, reageert de Commissie op de wijze die haar passend lijkt. Zij heeft dan ook in een van de vijf door de Rekenkamer onderzochte gevallen haar steun opgeschort. In de overige gevallen heeft zij het steunbedrag laten afhangen van de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, die overigens niet alleen betrekking hebben op de overheidsfinanciën, maar ook op de sociale dienstverlening aan de armste bevolkingsgroepen en aan vrouwen en kinderen.

73. Aan het eind of (indien van toepassing) tijdens elk programma worden de middelen die niet zijn uitgekeerd omdat de voorwaarden niet zijn nagekomen of omdat er geen resultaten zijn bereikt, vrijgemaakt en terugbetaald aan het Nationale Indicatievieve Programma (NIP). Tot niet-besteding van middelen wordt doorgaans evenwel besloten bij de tussentijdse of bij de eind-evaluatie, op grond waarvan het NIP-bedrag in voorkomend geval kan worden verlaagd. Daarmee blijven de variabele tranches stimulerend werken.

74. Het voorwaardenpakket en het gewicht van de tranches en indicatoren worden bij elk nieuw programma tegen het licht gehouden, zoals ook blijkt uit de onlangs door de Commissie verrichte steunverleningsevaluatie.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

76. De Rekenkamer merkt op dat de Commissie met het vastgestelde *methodologische kader* een grote stap voorwaarts heeft gezet (punt 23). Wel is zij van mening dat dit kader op bepaalde punten kan worden aangevuld en gepreciseerd (punten 25 en 26). Met name kan de logische samenhang van de programma's duidelijker zichtbaar worden gemaakt (punt 30). De bijwerkingen van het methodologische kader zullen worden meegenomen in een nieuwe versie van de gids, waaraan de diensten momenteel werken. Deze gids zal ook worden bijgewerkt op het punt van de monitoringverslagen (punt 42).

77. De Rekenkamer constateert dat het methodologische kader op vrij bevredigende wijze is *uitgevoerd* en dat de prestatie-indicatoren verbetering vertonen. Op een aantal punten kan het nog worden aangevuld en gepreciseerd. De Commissie wijst erop dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende componenten van begrotingssteun: met name moeten de sociale sectoren een prioritair aandachtsgebied blijven. Met begrotingssteun zal een van de voornaamste potentiële oorzaken van corruptie — het tekortschietende beheer van de overheidsfinanciën — permanent worden bestreden.

De verslagen van de delegaties moeten dynamischer worden.

79. Coördinatie tussen de hoofdkantoren dan wel op lokaal niveau, en met name bij de uitvoering van het PEFA-evaluatiekader, is een prioriteit voor de Commissie. Op begrotingssteungebied is de Commissie actief binnen alle coördinatieverbanden.

80. In het onderzoek van de Rekenkamer wordt erkend dat de informatie op basis waarvan de financieringsbesluiten zijn genomen — en de informatie in de documenten over het toezicht — *waarheidsgetrouw* is.

81. De Commissie merkt op dat de Rekenkamer geen vraagtekens plaatst bij haar interpretatie van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou. Het risico waarop de Rekenkamer wijst, kan worden afgebakend en beheerst met de uit deze interpretatie voortvloeiende door de Commissie gevolgde selectieve aanpak, die berust op degelijke diagnoses en op een vrijwillige hervormingsbereidheid van het begunstigde land.

82. De Commissie zal blijven werken aan verbetering van de presentaties van de programma's en de interne samenhang duidelijker kenbaar maken. Daarbij zal zij wel letten op het juiste evenwicht tussen de verschillende componenten van een programma (dat niet alleen op de overheidsfinanciën gericht is) en tussen monitoring en controle enerzijds en een actiever optreden tegenover de regeringen en andere donoren anderzijds en op de kosten en baten van een uitgebreidere informatieverstrekking.

83. Er zijn diverse aanwijzingen dat het beheer van de overheidsfinanciën zich in een groot aantal landen dat steun ontvangt, in gunstige zin ontwikkelt. Wat de risico's betreft — daarvoor verstaat de Commissie in haar werkdocument over de risico's bij externe hulp alles wat een belemmering kan vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen — is zij van oordeel dat deze steeds moeten worden afgezet tegen de uiteindelijk te bereiken doelen.

84. De methodologische gids wordt momenteel bijgewerkt. Er is gewacht op de aanbevelingen van de Rekenkamer, zodat deze meegenomen zouden kunnen worden als de Commissie ze relevant achtte. Bij de instructies zal de nadruk worden gelegd op een duidelijkere samenhang tussen de activiteiten. De Commissie merkt op dat haar keuzes en de samenhang tussen de activiteiten niet ter discussie worden gesteld in het onderzoek van de Rekenkamer. De strijd tegen corruptie, met name wanneer corruptie de besteding van de publieke middelen raakt, staat centraal in de programma's en dat zal zo blijven. De Commissie zal met bepaalde voorstellen voor verbetering van monitoringverslagen rekening houden. Wat de ontvangsten betreft, heeft de Commissie haar bedenkingen, die niet verband houden met het intrinsieke belang van deze problematiek op zich, maar met de vraag welke waarde zij nog kan toevoegen met analyses van deze sector, die al door het IMF zeer goed in het oog wordt gehouden.

85. Het is de bedoeling dat de volgende gids ertoe zal bijdragen dat van geval tot geval op meer geformaliseerde wijze de naleving van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou wordt aangetoond.

86. De Commissie acht het van belang prestatie-indicatoren te hanteren die zo stimulerend mogelijk werken en die gericht zijn op resultaten, ook al blijft het lastig om het echte stimulerende effect te meten.

87. De Commissie doet al het mogelijke en ziet het zelfs als een prioriteit om een succes te maken van het evaluatiekader voor de performance van de overheidsfinanciën dat in PEFA-verband is ontwikkeld en waarvan zij aan de wieg heeft gestaan. Dit hangt echter ook af van de positie van de andere donoren. Op zeker moment kan een gemeenschappelijke aanpak alleen worden ontwikkeld als elke betrokkene water bij de wijn doet.

88. De Commissie probeert al jaren de coördinatie op lokaal niveau te bevorderen. Zij heeft het voortouw genomen bij een groot aantal samenwerkingsverbanden van donoren die

begrotingssteun verlenen. Het door de Commissie aanbevolen model laat alle donoren vrij in hun keuzes.

89. De rol van de parlementen en de HCI's is van essentieel belang. Nagegaan moet worden of de Commissie deze instellingen kan benaderen. Daarbij moet wel behoedzaam te werk worden gegaan en rekening worden gehouden met de soevereiniteit van de landen, met de nationale regelgeving waarin een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen de instellingen is vastgelegd, en met de Overeenkomst van Cotonou.