

I

(Informácie)

DVOR AUDÍTOROV

OSOBITNÁ SPRÁVA č. 2/2005

týkajúca sa rozpočtovej podpory z ERF pre krajiny AKT: riadenie
komponentu „reforma verejných financií“ Komisiou, spolu s odpoveďami
Komisie

(predložená podľa článku 248 ods. 4 druhého pododseku Zmluvy o ES)

(2005/C 249/01)

OBSAH

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
POUŽITÉ SKRATKY A TERMINOLÓGIA		3
ZHRNUTIE	I – V	4
Opis mechanizmu	I – II	4
Audit Dvora audítorov	III	4
Výsledky auditu	IV – V	4
ÚVOD	1 – 2	5
OBLASŤ AUDITU: PRIAMA A NECIELENÁ ROZPOČTOVÁ PODPORA	3 – 18	5
Definícia	3 – 5	5
Zlepšiť spravovanie verejných financií: jeden z cieľov rozpočtovej podpory	6 – 8	5
Výhody: prisvojenie a zjednodušenie pre prijímateľskú krajinu	9 – 11	5
Nevýhoda: riziká spojené s nedostatkami vnútroštátnych systémov verejných financií . . .	12 – 14	6
Realizácia: podmienená podpora	15	6
Ustanovenia právnych predpisov	16 – 18	7
KONTROLA DVORA AUDÍTOROV	19 – 22	7
Cieľ auditu	19 – 20	7
Audítorský prístup	21 – 22	7
VÝSLEDKY KONTROL	23 – 74	8
Hodnotenie počiatočného stavu riadenia verejných financií	23 – 40	8
Definícia metodického rámca	23 – 30	8
Metodický rámec je kvalitnejší, ale je potrebné ho doplniť	23 – 27	8
Dynamický výklad podmienok oprávnenosti	28 – 29	9
Je potrebné objasniť previazanosť programov	30	9

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Uplatňovanie metodického rámca	31 – 37	9
Počiatočné hodnotenia sú spravidla kompletne a prepojené s plánom reforiem krajiny	31 – 33	9
Boj proti korupcii: tento komponent je potrebné rozvíjať	34	10
Inštitucionálne podpory sú koordinované, ale mnohokrát nespádajú do globálneho rámca	35 – 36	10
Chýbajú odporúčania vedúcich delegácie	37	11
Informácie v súlade so skutočnosťou	38	11
Nedostatočne podložené rozhodnutia Komisie	39 – 40	11
Monitorovanie vývoja reforiem	41 – 74	12
Vyvíjajúci sa metodický rámec	41 – 46	12
Nutnosť zlepšiť monitorovacie správy delegácií	42 – 44	12
Prebiehajúce zlepšovanie ukazovateľov výkonnosti	45 – 46	13
Realizácia metodického rámca	47 – 68	13
Monitorovacie správy delegácií sú neúplné	47	13
Ukazovatele výkonnosti sú niekedy nedostatočne podnetné	48 – 51	14
V jednotlivých krajinách bol zaznamenaný nerovnomerný pokrok v oblasti koordinácie s ostatnými investormi	52 – 55	14
Je potrebné posilniť vzťahy s parlamentmi a najvyššími kontrolnými inštitúciami	56 – 62	15
Nedostatočné ľudské zdroje Komisie	63 – 68	16
Realita: reformy napredujú, ale kvalita riadenia v prijímateľských krajinách je stále veľmi slabá	69 – 71	16
Náležitá reakcie Komisie	72 – 74	17
ZÁVERY A ODPORÚČANIA	75 – 89	18
Záver	75 – 83	18
Odporúčania	84 – 89	18
PRÍLOHA 1 – Šesť tabuliek znázorňujúcich rozsah rozpočtových podpôr		20
PRÍLOHA 2 – Návrh nového rámca hodnotenia systémov riadenia verejných financií		24
PRÍLOHA 3 – Ukazovatele výkonnosti Komisie		28
PRÍLOHA 4 – Správna prax v oblasti koordinácie medzi investormi: príklad Mozambiku		30
Odpovede Komisie		31

POUŽITÉ SKRATKY A TERMINOLÓGIA

ADB	— The African Development Bank (Africká rozvojová banka)
AFD	— Agence Française de Développement (Francúzska rozvojová agentúra)
AKT	— Krajiny Afriky, Karibiku a Tichomoria, signatári Dohody z Cotonou
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (hodnotenie finančnej zodpovednosti krajiny)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (hodnotiaci správa o verejnom obstarávaní)
DFID	— UK-Department for International Development (Britské ministerstvo pre medzinárodný rozvoj)
ERF	— European Development Fund (Európsky rozvojový fond)
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (program riadenia a kontroly výdavkov)
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (odhad fiduciárneho rizika)
HIPC	— Highly Indebted Poor Country (vysoko zadĺžené chudobné krajiny)
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (harmonizácia zámorských audítorských postupov)
IBW	— Brettonwoodské inštitúcie (SB a MMF)
IFAC	— International Federation of Accountants (Medzinárodná federácia účtovníkov)
ISA	— International Standards on Auditing (medzinárodné audítorské štandardy)
MMF	— Medzinárodný menový fond
MoU	— Memorandum of Understanding (dohoda o partnerstve)
NIP	— Národný indikatívny program
NKI	— Najvyššia kontrolná inštitúcia
OECD	— Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
PAF	— Performance Assessment Framework (rámec hodnotenia výkonov)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (akčný plán znižovania absolútnej chudoby)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (verejné výdavky a finančná zodpovednosť)
PEMFA	— Public Expenditure Management Financial Accountability (riadenie verejných výdavkov a finančná zodpovednosť)
PER	— Public Expenditure Review (prehľad verejných výdavkov)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (kontrola verejných výdavkov)
PFMA	— Public Finance Management Assessment (hodnotenie riadenia verejných financií)
PPARP	— Viacročný podporný program na znižovanie chudoby
PRGF	— Poverty Reduction and Growth Facility (systém hospodárskeho rastu a znižovania chudoby)
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (strategický dokument na znižovanie chudoby)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (program na posilnenie kapacít verejnej služby)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (správa o dodržiavaní noriem a predpisov)
SB	— Svetová banka
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (systém finančnej správy štátu)
TOFE	— Tableau des Opérations Financières de l'État (tabuľka finančných operácií štátu)
VF	— Verejné financie

ZHRNUTIE**Opis mechanizmu**

I. V posledných rokoch významne vzrástol rozsah priamej a necielenej rozpočtovej podpory, ktorá dosiahla približne jednu pätinu podpory financovanej z ERF. Priama a necielená podpora má viaceré dôležité výhody – predovšetkým je to prispôbenie a zjednodušenie (pozri body 9 – 11) – predstavuje však aj určité riziko. Toto riziko sa odlišuje od ostatných druhov podpory (pozri body 12 – 13), pretože sa vzťahuje na rozsiahlejšie ciele a vyplatené peňažné prostriedky splývajú s príjmami jednotlivých krajín, ktoré ich potom vynakladajú podľa svojich vlastných systémov riadenia. Tieto riadiace systémy sú vo všeobecnosti slabé. Filozofiou rozpočtovej podpory je pomôcť prijímateľským štátom toto riziko obmedziť a umožniť im, aby oni sami riadili svoj rozvoj, zameraný na hospodársky rast a boj proti chudobe. Väčšina investorov sa čím ďalej tým viac zaujíma o túto formu pomoci, ktorá sa podstatne odlišuje od tradičnej podpory projektov (pozri bod 11).

II. Komisia súhlasí s vyplácaním rozpočtových podpôr krajinám, ktorých systémy riadenia sú slabé, pod podmienkou, že budú realizované reformy na ich zlepšenie (pozri body 28 – 29), pričom ide o dlhodobý proces. Vyvinula preto nástroje, ktorých cieľom je nielen stanoviť počiatočný odhad kvality riadenia verejných financií a navrhovaných reforiem, ale aj hodnotiť vývoj tohto riadenia a napredovanie reforiem.

Audít Dvora audítorov

III. Cieľom tohto auditu je preskúmať, ako Komisia v rokoch 2003 až 2004 riadila inherentné riziko spojené s verejnými financiami v rámci rozpočtovej podpory (pozri bod 12) a ako sa ubezpečila o kvalite hospodárenia s verejnými financiami a účinnosti reforiem zavedených prijímateľským štátom (pozri body 19 – 20). Audit sa týkal predovšetkým programov priamych a necielených rozpočtových podpôr z ERF poskytovaných v rámci Dohody z Cotonou a opieral sa o kontroly vykonané v centrále a v piatich krajinách (pozri body 21 – 22).

Výsledky auditu

IV. Nástroje na analýzu a monitorovanie uplatňované v koordinácii s ostatnými investormi, najmä Svetovou bankou a Medzinárodným menovým fondom, poskytujú pomerne úplné informácie, ktoré umožňujú Komisii náležite reagovať. Napriek tomu je potrebné ich skvalitniť, a to tak ich koncepciu (pozri body 23 – 27 a 42 – 46), ako aj ich realizáciu (pozri body 31 – 37 a 47 – 68). Nedostatky v koncepcii sa vyskytujú na úrovni určenia diagnostiky a nedostatočne kompletných a informatívnych monitorovacích správ a realizácia týchto nástrojov nie je dostatočne lokálne koordinovaná s ostatnými investormi a v potrebnej miere sa neopiera o parlamenty, ani o najvyššie kontrolné inštitúcie prijímateľských krajín.

V. Dvor audítorov Komisii odporúča:

- a) aktualizovať a doplniť metodickú príručku aj o hľadiská týkajúce sa monitorovacích správ (pozri bod 84);
- b) jasnejšie preukazovať oprávnenosť prijímateľských krajín (pozri bod 85);
- c) používať iniciatívnejšie ukazovatele výkonnosti súvisiace s verejnými financiami (pozri bod 86);
- d) dopracovať nový nástroj hodnotenia kvality riadenia verejných financií a maximálne podporovať jeho prijatie jednotlivými investormi (pozri bod 87);
- e) posilniť lokálnu spoluprácu medzi investormi (pozri bod 88);
- f) posilniť vzťahy s parlamentmi a najvyššími kontrolnými inštitúciami prijímateľských krajín (pozri bod 89).

ÚVOD

1. V roku 2000 Dvor audítorov preskúmal, ako Komisia plní odporúčania v oblasti čerpania finančných prostriedkov poskytovaných krajinám AKT⁽¹⁾ v rámci rozpočtovej podpory a viazaných na podporu štrukturálnych úprav. Komisia medzitým nahradila tento spôsob pomoci rozpočtovou podporou, ktorá v súčasnosti predstavuje viac než štvrtinu celkových podpôr z 9. ERF (pozri *tabuľku A v prílohe 1*).

2. Parlament⁽²⁾ a Rada⁽³⁾ uznávajú výhody rozpočtovej podpory. Vážne sa zaoberajú organizáciou svojej kontroly a vyzývajú Komisiu, aby dôsledne dodržiavala článok 61 ods. 2 Dohody z Cotonou (pozri bod 18) a aby v koordinácii s ostatnými investormi zabezpečila dôkladné monitorovanie vývoja riadenia verejných financií prijímateľských krajín a napredovania reforiem zameraných na zlepšenie riadenia.

OBLASŤ AUDITU: PRIAMA A NECIELENÁ ROZPOČTOVÁ PODPORA

Definícia

3. Rozpočtová pomoc je vyplácaná do rozpočtov prijímateľských krajín na zmiernenie nedostatku ich domácich zdrojov. Predstavuje de facto podporu ich platobnej bilancie a verejných financií. V súčasnosti je rozpočtová podpora, ktorú vypláca Komisia, hlavne „priama“ a „necielená“. V *tabuľke B prílohy 1* je zobrazená dôležitosť tejto podpory v celkovom objeme podpôr financovaných z ERF. V *tabuľke C prílohy 1* sú rozpočtové podpory rozdelené podľa jednotlivých krajín.

4. Podpora je „priama“, pretože ide priamo do rozpočtu bez toho, aby bola viazaná na pridelenie devíz na najdôležitejšie dovozy z krajín. Tento mechanizmus už spravídla nie je potrebný, pretože mena prijímateľských krajín je takmer vždy konvertibilná a voľne zameniteľná.

5. Je „necielená“, pretože sa bez rozdielu zamieša s ostatnými rozpočtovými príjmami a nie je viazaná na špecifické výdavky, na rozdiel od cieľných rozpočtových podpôr, pri ktorých sú prostriedky ERF vyplatené na osobitné účty a na ich čerpanie je potrebný podpis vedúcich delegácie, aby bolo možné identifikovať ich použitie. Takéto podpory sú vymedzené⁽⁴⁾ pre prípady, keď je v krajinách veľmi napätá finančná situácia.

(1) Pozri osobitnú správu Dvora audítorov č. 5/2001 (Ú. v. ES C 257, 14.9.2001).

(2) Pozri uznesenie Európskeho parlamentu s pripomienkami k rozhodnutiu o udelení absolutória Komisii za hospodárenie s prostriedkami šiesteho, siedmeho a ôsmeho ERF za rok 2002 uverejnené v Ú. v. EÚ L 330, 4.11.2004.

(3) Pozri dokument skupiny AKT/FIN Rady č. 6107/04 z 19. februára 2004 o udelení absolutória Komisii za riadenie šiesteho, siedmeho a ôsmeho ERF za rozpočtový rok 2002.

(4) V roku 2000 Komisia uznala obmedzenú účinnosť cieľnosti, najmä pre jej vedľajšie účinky (oneskorenie plnenia, fragmentácia rozpočtového procesu), ťažkopádnosť postupov cieľnosti, a najmä spotrebný charakter rozpočtu.

Zlepšiť spravovanie verejných financií: jeden z cieľov rozpočtovej podpory

6. Hlavnými cieľmi rozpočtovej pomoci sú hospodársky rast a znižovanie chudoby, a to v súlade s Miléniovými rozvojovými cieľmi OSN⁽⁵⁾.

7. Vo väčšine príslušných štátov AKT sú tieto ciele spracované do strategického dokumentu na znižovanie chudoby (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP), ktorý vypracúva príslušná krajina a schvaľujú ho hlavní investori. Tento dokument stanovuje v strednodobej perspektíve hlavné smery, ktoré daná krajina prijala na zníženie chudoby obyvateľstva.

8. Reformy riadenia verejných financií sú jedným z aspektov globálnej stratégie boja proti chudobe a priamych a necieľných rozpočtových podpôr financovaných z ERF. Vzhľadom na dynamický prístup Komisie (pozri bod 28) sa tieto reformy stávajú samy o sebe dôležitým cieľom rozpočtovej podpory.

Výhody: prisvojenie a zjednodušenie pre prijímateľskú krajinu

9. Priama a necielená rozpočtová podpora umožňuje Komisii vstúpiť priamo do problematiky riadenia štátnych rozpočtov zavedením trvalého dialógu s jednotlivými krajinami o reformách zameraných na zlepšenie tohto riadenia. Peniaze daňového poplatníka sú hybnou pákou zlepšenia kvality a účinnosti všetkých vnútroštátnych rozpočtových príjmov a výdavkov. Toto zlepšenie uľahčuje celkový rozvoj a je na prospech podpôr pre rôzne formy projektov financované investormi.

10. Rozpočtová pomoc by mala umožniť, aby si ju krajiny privlastnili vo väčšej miere než podporu vyplácanú na rozličné projekty. Začlenením tejto podpory do rozpočtu je navyše de facto kontrolovaná národným parlamentom.

11. Rozpočtová pomoc umožňuje výrazne zjednodušiť výdavkové postupy tým, že znižuje ich počet. Keďže sa podpora rozpustí v štátnom rozpočte, čerpá sa podľa postupov plnenia rozpočtu danej krajiny, zatiaľ čo projekty, ktoré majú inak svoje výhody, sú spravídla realizované mimo rozpočet⁽⁶⁾ prijímateľskej krajiny a riadia sa špecifickými postupmi jednotlivých investorov⁽⁷⁾ (pozri *schému 1*).

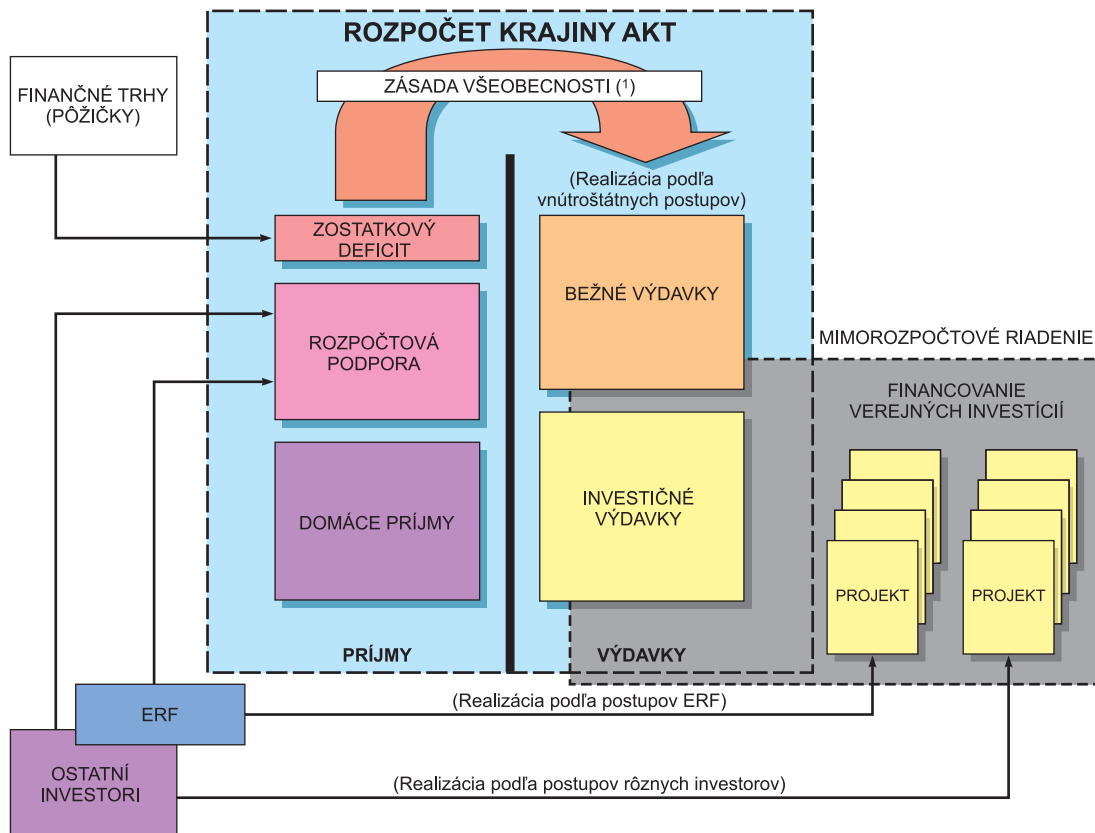
(5) Pozri uznesenie č. 55/2 prijaté Valným zhromaždením Spojených národov dňa 8. septembra 2000.

(6) Táto prax spôsobuje, že v rozpočte nie sú prezentované vyčerpávajúce informácie. V niektorých prípadoch sú však projekty riadené mimo rozpočtu, ale sú súčasťou účtovnej závierky, čím je vyriešený problém informovanosti.

(7) Toto oddelené riadenie často odvádza zo štátnej správy krajín kvalifikované ľudské zdroje zamestnané v oblasti riadenia týchto projektov v riadiacich strediskách určených špeciálne na tento účel a ponúkajúcich vysoké odmeny.

Schéma 1

Obeh podpôr financovaných z ERF formou rozpočtovej podpory alebo projektov



(1) Podľa zásady všeobecnosti pokrývajú celkové príjmy celkové výdavkové rozpočtové prostriedky bez pridelenia príjmov do kategórie stanovených výdavkov.

Zdroj: Dvor audítorov.

Nevýhoda: riziká spojené s nedostatkami vnútroštátnych systémov verejných financií

12. Po vyplatení priamej a necielenej rozpočtovej podpory prijímateľským krajinám sa táto podpora čerpá podľa vnútroštátnych rozpočtových postupov a peniaze európskeho daňového poplatníka sú tak vystavené spravidla vysokému riziku. Investori poznajú a akceptujú tieto riziká pod podmienkou, že sú realizované reformy zamerané na zlepšenie týchto vnútroštátnych rozpočtových postupov.

13. Reformy verejných financií predstavujú dlhodobý proces. Investori investujú do budúcnosti a akceptujú vyplácanie podpory v dĺžke niekoľkých rokov do vyvíjajúceho sa systému, ktorý okamžite neposkytuje dostatočné záruky transparentnosti, spoľahlivosti a efektívnosti

14. Závislosť týchto rozpočtov na vonkajšej pomoci vrátane ERF (pozri tabuľku D prílohy 1) okrem iného ovplyvňuje predvídateľnosť a bezpečnosť príjmov prijímateľských krajín. Systém podmienených a variabilných splátok tento problém v niektorých prípadoch podčiarkuje.

Realizácia: podmienená podpora

15. Komisia realizuje svoju priamu a necielenu rozpočtovú podporu spravidla prostredníctvom trojročných programov. Peniaze sa vyplácajú v polročných alebo ročných splátkach po tom, čo Komisia zhodnotí dodržiavanie vopred stanovených všeobecných podmienok (ktoré sa týkajú celého programu) a špecifických podmienok (ktoré sa týkajú jednej splátky). Niektoré splátky sú variabilné a ich výška sa počíta na základe ukazovateľov výkonnosti.

Ustanovenia právnych predpisov

16. V článku 67 ods. 1, 3 a 4 Dohody o partnerstve AKT-ES podpísanej v Cotonou dňa 23. júna 2000 (Dohoda z Cotonou), na základe ktorej je spravovaný 9. ERF, sa stanovuje, že štáty AKT, ktoré chcú byť príjemcami rozpočtovej podpory, musia začať ekonomicky dôležité a sociálne a politicky únosné makroekonomické alebo odvetvové reformy. V praxi to znamená, že ak tieto reformy podporuje niektorý program brettonwoodských inštitúcií (Bretton Woods Institutions – BWI), je táto podmienka automaticky splnená.

17. Podľa článku 61 ods. 1 písm. c) Dohody z Cotonou, podpora je priama pre štáty AKT s konvertibilnou a voľne zameniteľnou menou.

18. V článku 61 odsek 2 Dohody z Cotonou sa stanovuje, že „Priama rozpočtová pomoc na podporu makroekonomických a odvetvových reforiem sa poskytne, ak:

- a) je riadenie verejných výdavkov dostatočne transparentné, zodpovedné a efektívne;
- b) sú v platnosti dobre vymedzené makroekonomické alebo odvetvové politiky zavedené samotnou krajinou a dohodnuté s jej hlavnými darcami a
- c) je verejné obstarávanie otvorené a transparentné.“

KONTROLA DVORA AUDÍTOROV**Cieľ auditu**

19. Cieľom tohto auditu je preskúmať, ako Komisia v rokoch 2003 – 2004 riadila inherentné riziko spojené s verejnými financiami pri tomto type podpôr, čiže ako sa ubezpečovala o kvalite riadenia verejných financií a účinnosti reforiem realizovaných prijímateľským štátom. To znamená, že Dvor audítorov skúmal, či jednak počas rozhodovania o financovaní programov, jednak od začiatku realizácie týchto programov:

- a) Komisia definovala náležitý *metodický rámec*, ktorý jej umožnil zhodnotiť počiatočný stav riadenia financií prijímateľských krajín, ako aj jeho vývoj;

- b) tento metodický rámec bol správne *uplatňovaný* tak v počiatočnej fáze, ako aj vo fáze monitorovania;

- c) informácie, o ktoré sa opierali rozhodnutia o financovaní, a následne i informácie, ktoré boli predkladané v monitorovacích dokumentoch, *zodpovedajú skutočnosti* a

- d) rozhodnutia o financovaní sú správne podložené argumentmi a transparentné a Komisia následne prijala *náležité opatrenie*.

20. Účelom tohto auditu napriek tomu nie je vyjadriť sa k tomu, či je vhodnejšie používať rozpočtovú podporu alebo financovať projekty, ani hodnotiť dosah rozpočtovej podpory na znižovanie chudoby. Napokon, cieľom auditu nie je ani kontrolovať riadenie a reformu verejných financií prijímateľských krajín, aj keď na základe analýzy dokumentov a na základe rozhovorov a kontrol na mieste dospel Dvor audítorov k určitým zisteniam o stave verejných financií a o napredovaní reforiem v týchto krajinách (pozri body 69 – 71).

Audítorský prístup

21. Kontroly boli vykonané v centrálnych oddeleniach Komisie a informácie boli poskytnuté Svetovou bankou a Medzinárodným menovým fondom (MMF). Kontrola bola vykonaná v piatich krajinách AKT (pozri *tabuľku 1*), v ktorých Dvor audítorov počas svojich misíí⁽¹⁾ preskúmal prebiehajúce programy priamej a necielenej rozpočtovej podpory. Výberom krajín je zaručená rozmanitosť tradičných riadiacich postupov verejných financií a dobré pokrytie (zo zemepisného a hodnotového hľadiska) rozpočtových podpôr financovaných Komisiou.

(1) Základné informácie získané prostredníctvom kontrol na mieste boli potvrdené „Medzirezortnou konferenciou o dôsledkoch riadenia založeného na výsledkoch, strednodobého rámca výdavkov a rozpočtovej podpory pre verejné financie“, ktorú spoluorganizovalo Ministerstvo hospodárstva a financií Senegalu a Inštitút IDEA International v spolupráci s ministerstvami hospodárstva a financií krajín Benin, Burkina Faso, Kapverdy a Mali a rozvojovými partnermi (Svetová banka, MMF, Európska únia, Kanada a Holandsko), na ktorej sa zúčastnili audítori Dvora audítorov.

Tabuľka 1

Programy preskúmané v piatich kontrolovaných krajinách

Kontrolovaná krajina	Preskúmaná dohoda o financovaní a dĺžka trvania	Suma (v mil. EUR)	Percento v rámci celkovej podpory plánovanej pre 9. ERF
Etiópia	č. 9171/ET, 2003/2004 – 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambik	č. 6567/MOZ, 2002 – 2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	č. 9012/NIR, 2003 – 2005	90	26,0 %
Čad	č. 9067/CD, 2004 – 2006	50	18,3 %
Zambia	č. 9114/ZA, 2004 – 2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ V Etiópii sa rozpočtové obdobie začína v júli.

⁽²⁾ V Mozambiku bola doložka na dodatočných 16,4 mil. EUR určených na financovanie volieb, ktoré sa konali v roku 2004.

Zdroj: Dohody o financovaní a Národné indikatívne programy (NIP) vzťahujúce sa na 9. ERF.

22. V každej kontrolovanej krajine boli preskúmané dohody a správy vypracované delegáciou. Bola vykonaná krížová kontrola týchto dokumentov so správami ostatných investorov a vlády a porovnanie so situáciou zistenou v hlavných útvaroch, ktoré zasahujú do riadenia verejných financií na rozličných úrovniach: plánovanie a plnenie rozpočtu, predkladanie účtov, vnútorné a vonkajšie kontroly ⁽¹⁾.

VÝSLEDKY KONTROL

Hodnotenie počiatočného stavu riadenia verejných financií

Definícia metodického rámca

Metodický rámec je kvalitnejší, ale je potrebné ho doplniť

23. Úrad pre spoluprácu EuropeAid (EuropeAid), Generálne riaditeľstvo pre rozvoj (DEV) a Generálne riaditeľstvo pre medzinárodné vzťahy (RELEX) zostavili „Metodickú príručku pre plánovanie a realizáciu rozpočtových podporných v tretích krajinách“ (ďalej len „príručka“), ktorá okrem iného vychádza z predchádzajúcich odporúčaní Dvora audítora ⁽²⁾. Aj na rok 2005 je

⁽¹⁾ V každej kontrolovanej krajine sa uskutočnili stretnutia s parlamentným výborom pre financie, rôznymi útvarmi ministerstva financií, dvoma výdavkovými ministerstvami, ktorými boli najčastejšie ministerstvo zdravotníctva a ministerstvo školstva (od centrálnych útvarov po okrajové útvary ako školy či zdravotnícke strediská), orgánmi vnútornej a vonkajšej kontroly, centrálnou bankou, zástupcami hlavných investorov, zástupcami občianskej spoločnosti a, ak existovali, tak s mimovládnyimi organizáciami na boj proti korupcii.

⁽²⁾ Pozri osobitnú správu Dvora audítora č. 5/2001 o kompenzačnom fonde z podporných v štrukturálnu úpravu určeného na rozpočtové podpory (Ú. v. ES C 257, 14.9.2001) a osobitnú správu č. 1/2002 o makrofinančnej pomoci tretím krajinám a možnostiach štrukturálnej úpravy v krajinách Stredozemného mora (Ú. v. ES C 121, 23.5.2002).

príručka hlavným referenčným dokumentom v tejto oblasti a oproti predchádzajúcej situácii predstavuje výrazný pokrok. Po jej revízii boli napriek tomu zistené určité nedostatky týkajúce sa počiatočného zhodnotenia stavu verejných financií.

24. V príručke nie je kladený dostatočný dôraz na domáce príjmy ani na príjmy štátnych podnikov, ktoré je potrebné brať do úvahy ⁽³⁾ takisto ako výdavky. Zlepšenie vyberania a vymáhania domácich príjmov, ktoré sa môže javiť menej nákladné a s rýchlejšou účinnosťou ako redukcia nepravidielných výdavkov, rovnakou mierou znižuje potreby vonkajšej pomoci a poplatníkov by malo viac motivovať k tomu, aby vyžadovali od vnútroštátnych orgánov informácie o používaní týchto príjmov.

25. Schéma návrhu financovania obsahuje príliš stručný zoznam informácií, ktoré majú byť zahrnuté do hodnotenia verejných financií. V príručke by mal byť návrh detailnej štruktúry tohto hodnotenia, ktorá by mohla byť rovnaká ako štruktúra monitorovacích správ delegácií (pozri bod 42).

26. V časti schémy použitej na vypracovanie návrhov financovania, ktorá sa zaoberá oprávnenosťou prijímateľskej krajiny, je vynechaný odkaz na článok 61 ods. 2 Dohody z Cotonou (pozri bod 18).

⁽³⁾ Príjmy sú často zohľadňované vo vládných reformách (pozri bod 70), ale Komisia musí toto hľadisko systematickejšie zahrnúť do svojich programov.

27. Okrem toho od vydania príručky v marci 2002 rôzne útvary Komisie zaslali delegáciám asi desať pokynov. Z tohto dôvodu je súbor inštrukcií zameraných na realizáciu operácií rozpočtovej podpory rozmanitý. Bolo by užitočné čo najskôr dokončiť prebiehajúcu aktualizáciu príručky a v pravidelných intervaloch urobiť konsolidáciu najnovších aktualizácií ⁽¹⁾.

Dynamický výklad podmienok oprávnenosti

28. Podmienky, ktoré sú uvedené v článku 61 ods. 2 Dohody z Cotonou, Komisia interpretuje dynamickým spôsobom. Zastáva názor, že nedostatky v riadení verejných financií v okamžiku rozhodovania o financovaní nebránia spusteniu programu rozpočtovej pomoci, ak vôľa k reformám a samotné reformy sú považované za dostatočné. Komisia teda neberie do úvahy len počiatočný stav systémov riadenia verejných financií, ale aj smer, ktorý sa krajina uberá ⁽²⁾. Veľa iných investorov, vrátane brettonwoodských inštitúcií, zohľadňuje aj perspektívy zlepšenia systémov riadenia verejných financií a neodvoláva sa len na prahovú hodnotu alebo absolútnu úroveň kvality.

29. Takáto interpretácia, ktorou je možné zväčšiť rozsah pôsobnosti systému, následne zvyšuje riziko spojené s použitím peňazí európskeho daňového poplatníka, pretože sa používajú vnútroštátne rozpočtové procedúry prijímateľských krajín. Týmto výkladom je zaručené ešte prísnejšie monitorovanie situácie a vývoja riadenia verejných financií danej krajiny.

Je potrebné objasniť previazanosť programov

30. Smer, ktorým sa krajina uberá, ani predpokladaný ďalší priebeh v danej krajine nie je v programoch priamej rozpočtovej podpory dostatočne zdôraznený. V príručke nie je stanovené, že každý návrh a každá dohoda o financovaní musí zaručovať a zreteľne zdôrazňovať logiku a previazanosť medzi:

a) zistenými nedostatkami riadenia verejných financií;

b) vládnym programom reforiem;

⁽¹⁾ Medzitým by mali mať zamestnanci Komisie k dispozícii na jej intranetovej stránke všetky pokyny potrebné k operatívne riadeniu rozpočtových podporných opatrení.

⁽²⁾ V bode 3.4 príručky sa uvádza, že „pri každej podpore treba predbežne a priebežne sa ubezpečovať, že smer, ktorým sa krajina v rámci reforiem verejných financií uberá, je možno považovať za uspokojujúci“.

c) inštitucionálnymi podporami potrebnými na zavedenie týchto reforiem;

d) všeobecnými a osobitnými podmienkami (ktoré podmieňujú vykonávanie programu), ukazovateľmi výkonnosti (ktoré sú zahrnuté do výpočtu variabilných splátok) a ďalšími monitorovacími nástrojmi (ktoré sú zohľadnené v dialógu s vnútroštátnymi orgánmi, najmä pri predĺžení programov ERF).

Uplatňovanie metodického rámca

Počiatočné hodnotenia sú spravidla kompletne a prepojené s plánom reforiem krajiny

31. Vo všeobecnom meradle sú počiatočné hodnotenia, ktoré sa týkajú riadenia verejných financií, pomerne kompletne ⁽³⁾. Opierajú sa o analýzy a hodnotenia vypracované spolu s ostatnými investormi – najmä brettonwoodskými inštitúciami (IBW) – a vnútroštátnymi orgánmi (pozri prílohu 2 a body 43 – 44) a poskytujú prehľad najdôležitejších nedostatkov v oblasti riadenia verejných financií. Spravidla berú do úvahy perspektívy zlepšenia s odkazom na plán reforiem ⁽⁴⁾ krajiny (pozri rámček 1).

Rámček č. 1 – Súvislosť s plánom reforiem prijímateľskej krajiny

1. V Etiópii zohľadňuje hodnotenie plánované zlepšenia tak, že rekapituluje plánované opatrenia z dokumentu „Expenditure management and Control Programme ⁽¹⁾“ (EMCP).

2. V Mozambiku sú v hodnotení verejných financií uvedené rôzne reformy zavedené vládou, z ktorých základnou reformou prijatou na konci roku 2002, je „Sistema de Administração Financeira do Estado ⁽²⁾“ (SISTAFE).

⁽³⁾ Počiatočné hodnotenie týkajúce sa Čadu ale tvorí výnimku. Návrh hodnotenia bol obsahovo slabý, a preto hodnotenie nie je zahrnuté v dohode o financovaní, v ktorej sú podané len niektoré kúskovité informácie.

⁽⁴⁾ V bode 3.4 a) príručky sa stanovuje, že „každý program na zlepšenie verejných financií pripravený vládou krajiny (vrátane eventuálnych opravných vzorových opatrení) musí obsahovať hodnotenie kvality verejných financií [...] a úlohu, ktorú zohráva spoločenstvo investorov. Takýto program by mal priniesť akčný plán realizácie reforiem, ktorý bude predmetom osobitného dohľadu Komisie“.

3. V Nigeri po audite programu štrukturálnej úpravy vykonanom Komisiou v roku 2001 a po zastavení rozpočtovej pomoci, ktorá z neho vyplynula, vláda a Komisia zaviedli vzorové opatrenie na zlepšenie riadenia verejných financií, ktoré bolo riadne zohľadnené v počiatočnom hodnotení.

4. V Čade sa v návrhu na financovanie neuvádza globálny plán reforiem verejných financií, pretože tento plán vtedy ešte nebol vytvorený.

5. V Zambii sa hodnotenie opiera o vládny plán reforiem, „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan“⁽³⁾, ktorý pri vypracúvaní počiatočného odhadu existoval iba vo forme návrhu.

(1) Program riadenia a kontroly výdavkov.

(2) Systém finančnej správy štátu.

(3) Akčný plán riadenia verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti.

32. Základné informácie sú spravidla obsiahnuté v návrhoch a dohodách o financovaní, ale príliš roztrúseným spôsobom. V návrhoch a dohodách o financovaní nie sú systematicky uvedené dôvody, ktoré vedú k záveru, že bol dodržaný článok o kvalite verejných financií, a to napriek nedostatkom zisteným v počiatočnom hodnotení ich riadenia (pozri bod 39). Je potrebné pridržať sa lepšie formalizovanej a štruktúrovanej prezentácie, aby sa výbor ERF⁽¹⁾ a Komisia pri procese rozhodovania o financovaní mali možnosť ubezpečiť, že významné nedostatky sa zohľadnili.

33. Vládne programy reforiem systematicky nezahŕňajú všetky reformy – začaté, plánované alebo také, ktoré je treba naplánovať – nevyhnutné na zavedenie dostatočne transparentného, spoľahlivého a efektívneho riadenia verejných financií. V rámci dialógu s vnútroštátnymi orgánmi by Komisia mala zabezpečiť vypracovanie komplexného plánu reforiem s vymedzením priorít, doplneného o realistický rozvrh, ktorý bude pravidelne prehodnocovaný. Toto strednodobé a dlhodobé plánovanie je obzvlášť dôležité v kontexte, v ktorom je fluktuácia riadiacich pracovníkov v Komisii (v centrále a v delegáciách) a v prijímateľských krajinách tak vysoká, že počas doby trvania reforiem sa na riadiacich postoch vymenia viacerí pracovníci.

(1) Poradný výbor zhromažďujúci zástupcov členských štátov.

Boj proti korupcii: tento komponent je potrebné rozvíjať

34. Programy Komisie neberú dostatočne na vedomie problém korupcie⁽²⁾, ktorý bol identifikovaný – najmä Svetovou bankou – ako hlavná prekážka boja proti chudobe. Je zjavné, že samotné zlepšenie riadenia verejných financií prispieva k redukcii korupcie. Napriek tomu je nutné venovať osobitnú pozornosť problému korupcie. Hoci ide o chýlostivú a náročnú tému, je v partnerstve so suverénnymi štátmi a s podporou organizácií špecializujúcich sa na túto oblasť⁽³⁾ potrebné zmerať rozsah tohto javu, ktorý sa často člení do viacerých kategórií, a pochopiť jeho fungovanie, aby bolo možné prijať vhodné opatrenia, ktoré by vlády mali začleniť do svojich programov reforiem.

Inštitucionálne podpory sú koordinované, ale mnohokrát nespádajú do globálneho rámca

35. Inštitucionálne podpory uvedené v kontrolovaných dohodách o financovaní naozaj prebiehajú v koordinácii s ostatnými investormi buď explicitne v dohode, alebo počas ich neskoršej realizácie. Tieto podpory však nie vždy zapadajú do globálneho plánu inštitucionálnych podpôr⁽⁴⁾, v ktorom sú vymedzené financovania poskytnuté jednotlivými investormi (pozri rámček č. 2).

Rámček č. 2 – Inštitucionálne podpory uvedené v dohodách o financovaní

1. V Etiópii sa v dohode o financovaní uvádza, že 3,5 mil. EUR, určených na inštitucionálne podpory, bude vyplatených do fondov spoločných pre niekoľko investorov, vrátane „Public Service Capacity Building Programme“⁽¹⁾ (PSCAP), čo je päťročný globálny podporný program vo výške 400 miliónov USD niekoľkých investorov, ktorý riadi Ministry of Capacity Building (MCB).

2. V Mozambiku je 5,5 mil. EUR, určených na inštitucionálne podpory, pridelovaných skutočne na spoločné akcie s hlavnými investormi. Nie sú však súčasťou globálneho podporného programu, keďže pri vypracúvaní návrhu financovania tento program ešte nebol k dispozícii.

(2) Boj proti korupcii je základným elementom rozvojovej pomoci Európskej komisie, ako je to stanovené v článku 9 ods. 3 Dohody z Cotonou.

(3) Výbor pre rozvojovú pomoc OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj) a Transparency International zorganizovali v decembri 2004 fórum partnerov pre rozvoj na tému „Zlepšiť efektívnosť investorov v boji proti korupcii“.

(4) V bode 1.3 príručky sa uvádza, že „Všetky inštitucionálne podpory musia byť súčasťou globálneho podporného programu, ktorý vypracuje vláda a podporia investori, a musia byť komplementárne s ostatnými prípadnými podporami financovanými ostatnými investormi.“

3. V Nigeri sa v programe uvádza, že na činnosti technickej podpory na ministerstve hospodárstva a financií je vyčlenených 1,35 mil. EUR. Plánované akcie nie sú súčasťou globálneho podporného programu.

4. V Čade je 3,7 mil. EUR vyhradených na inštitucionálne posilnenie, ktoré nie je spresnené, pretože pri vypracúvaní návrhu financovania neboli identifikované potreby v tejto oblasti. Zavedenie globálneho podporného programu sa predpokladá až koncom roka 2004, keď budú dopracované závery „Country Financial Accountability Assessment (2)“ (CFAA).

5. V Zambii je 6,75 mil. EUR viazaných na inštitucionálne podpory. Zaznamenávajú sa do globálneho podporného programu, hoci tento program ešte nebol v čase podpisu dohody o financovaní dokončený. Tento program bol podpísaný jedenástimi investormi v decembri 2004.

(1) Program na posilnenie kapacít verejnej služby.

(2) Hodnotenie finančnej zodpovednosti krajiny.

36. Globálny podporný program umožňuje vypočítať potreby, ktoré môžu byť úspešne financované z prostriedkov ERF. Komisia by mala zaistiť, aby bol zavedený plán s predbežným rozvrhom, ktorý by zahŕňal všetky potrebné akcie vrátane tých, pre ktoré ešte nebolo nájdené finančné krytie.

Chýbajú odporúčania vedúcich delegácií

37. Neboli predložené odporúčania vedúcich delegácií tak, ako sú uvedené v príručke (1). Okrem iného sa počíta s tým, že vedúci delegácií budú požiadaní, aby do polročných monitorovacích správ zahrnuli syntézu ich celkového názoru, čo je čiastočne výsledkom rovnakého postupu. V oboch prípadoch je zaujímavé formálne získať výslovné stanovisko od tých, ktorí sú v úzkom a stálom kontakte s realitou danej krajiny. Komisia by teda mala vo svojej príručke toto ustanovenie ponechať a dbať nad jeho uplatňovaním.

(1) V bode 3.4 i) príručky sa uvádza, že „Vedúci delegácie vypracuje odporúčanie o kvalite riadenia verejných financií a o perspektívach jeho zlepšenia. [...] Nato bude prijaté rozhodnutie o vypracovaní finančného návrhu [...]“.

Informácie v súlade so skutočnosťou

38. Všetky nedostatky ovplyvňujúce riadenie verejných financií, ktoré Dvor audítorov zistil pri výkone auditu v kontrolovaných krajinách, Komisia identifikovala, s výnimkou Čadu, kde kontrola odhalila problém nedoplatkov (2), o ktorom investori zjavne nevedeli.

Nedostatočne podložené rozhodnutia Komisie

39. Komisia sa po priaznivom stanovisku výboru ERF rozhodla schváliť všetkých päť preskúmaných programov, a to i napriek nedostatkom v riadení verejných financií, ktoré boli zistené v príslušných krajinách, čo znamená, že považovala smer, ktorým sa krajina uberá, za uspokojujúci. Takýto názor by mal byť lepšie podložený argumentmi, pričom by sa malo zdôrazniť, akým spôsobom sa tieto nedostatky majú prostredníctvom plánu reforiem napraviť (pozri bod 30).

40. Počiatočnú situáciu riadenia verejných financií krajín AKT spravidla charakterizuje mnoho nedostatkov. V niektorých kontrolovaných krajinách bola Komisia jedným z prvých poskytovateľov úveru, ktorý prevzal toto riziko (pozri rámček 3 a tabuľku E a F prílohy 1). Vždy tu však prebiehal nejaký program MMF.

Rámček č. 3 – Situácia ostatných investorov v oblasti necielenej rozpočtovej podpory v piatich kontrolovaných krajinách

1. V Etiópii bola Komisia v roku 2002 prvým poskytovateľom necielenej rozpočtovej podpory. V roku 2003 sa pripojilo „UK's Department for International Development (1)“ (DFID) a v roku 2004 Svetová banka a Írsko.

2. V Mozambiku počet investorov poskytujúcich rozpočtovú podporu pravidelne stúpal od roku 2000 a v roku 2004 dosiahol počet pätnásť.

(2) Tieto nedoplatky zodpovedajú uhradeným a vyfaktúrovaným príspevkom (teda v očakávaní platby), ktoré boli kontrahované mimo rozpočtových záväzkov a neboli zaúčtované. Z tohto dôvodu unikajú nedoplatky dohľadu, ktorý vykonávajú najmä investori. Je potrebné určiť presnú čiastku.

3. V Nigeri bola Komisia v marci 2004 spolu s MMF jediným poskytovateľom necielenej rozpočtovej podpory. Svetová banka a ADB sa pridali na konci roka 2004.

4. V Čade už niekoľko rokov poskytuje rozpočtovú podporu okrem Komisie viacerí investori, vrátane Africkej rozvojovej banky (ADB), Francúzskej rozvojovej agentúry (AFD), Svetovej banky a MMF. MMF však pozastavil predĺženie svojho systému Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) a Komisia pozastavila svoj program.

5. V Zambii bola Komisia v máji 2004 po boku MMF a Svetovej banky jediným poskytovateľom rozpočtovej podpory. Niektorí investori, s ktorými sa audítori stretli na mieste, sa dávajú priaznivo na iniciatívu Komisie a sú pripravení podieľať sa na globálnom programe inštitučnej podpory, no v blízkej budúcnosti nie sú sami ochotní poskytovať rozpočtovú podporu.

(¹) Britské ministerstvo pre medzinárodný rozvoj.

Monitorovanie vývoja reforiem

Vyvíjajúci sa metodický rámec

41. Hlavnými nástrojmi určenými na monitorovanie vývoja riadenia verejných financií sú monitorovacie správy delegácií a ukazovatele výkonnosti.

Nutnosť zlepšiť monitorovacie správy delegácií

42. V príručke sa uvádza, že delegácia zabezpečuje monitorovanie rámca verejných financií a podáva o tom správu centrálnym oddeleniam Komisie (¹). Delegácie dostali pokyny, v ktorých sa spresňuje, že polročné monitorovacie správy musia obsahovať opis situácie (podľa zadanej osnovy) a prehľad o monitorovaní reformy verejných financií (²). Pokyny sú užitočným riadiacim

(¹) V bode 5.3 príručky sa okrem iného stanovuje, že „delegácia zabezpečuje monitorovanie vývoja rámca verejných financií prostredníctvom svojich vzťahov s vnútroštátnymi inštitúciami (ministerstvom hospodárstva a financií, Dvorom audítorov, Centrálnou bankou a finančným výborom národného parlamentu), ostatnými investormi a občianskou spoločnosťou. Dostáva od nich pravidelne publikované správy a posielala ich na centrálu s komentármi. Delegácia by mala venovať osobitnú pozornosť sledovaniu programov reformy verejných financií realizovaných danou krajinou a v prípade potreby uskutočňovaniu prijatých opatrení s investormi a Európskou komisiou (vzorové opatrenia)“.

(²) Obsah a forma polročných monitorovacích správ sú spresnené v správe č. 24972 z 18. septembra 2003 adresovanej vedúcim delegácie od EuropeAid C3.

nástrojom, ale na základe výsledkov ich prvého použitia (pozri body 47 – 68) je zrejmé, že by sa mohli vylepšiť a doplniť prostredníctvom:

- a) zosúladenia osnovy, v ktorej je opísaný stav verejných financií, s pripravovaným rámcom na hodnotenie partnerstva „Verejné financie a finančná zodpovednosť“ (Public Expenditure Financial Accountability (³) – PEFA) (pozri prílohu 2);
- b) požiadavky systematického dohľadu nad realizáciou programu inštitucionálnej podpory poukazujúceho na akcie, pri ktorých sa vyskytujú problémy alebo omeškania;
- c) požiadavky, aby bola výslovne zabezpečená previazanosť medzi rozličnými analýzami (uvedené v bodoch a) a b) a prehľad hlavných ukazovateľov monitorovania reforiem);
- d) požiadavky, aby delegácia predkladala celkový názor doplnený o odporúčanie, akým spôsobom konať;
- e) požiadavky, aby v rámci možností boli všetky faktické prvky týchto správ vypracúvané spoločne – alebo aspoň zdieľané – s ostatnými investormi (každé miestne zastúpenie podáva správu svojmu vedeniu. Výhľadovo je možné počítať so spoločným dokumentom);
- f) požiadavky, aby sa vnútroštátne orgány čo možno najviac podieľali na hodnotení, aby sa rozvíjala najmä ich prax v oblasti auditu. Posudok o kvalite riadenia verejných financií musí byť vyslovený nezávislými odborníkmi;
- g) pravidelných správ, ktoré by vychádzali raz ročne, pretože pohotovostný postup uvedený v príručke (⁴) umožňuje reagovať v priebehu rozpočtového roku.

(³) PEFA, vytvorené v roku 2001, je partnerstvo medzi Svetovou bankou, Európskou komisiou, DFID, švajčiarskym štátnym sekretariátom pre ekonomiku, francúzskym ministerstvom zahraničných vecí, nórskym ministerstvom zahraničných vecí a MMF.

(⁴) V príručke sa uvádza, že vedúci delegácie musia iniciovať pohotovostný postup v prípade väčších problémov, ktoré by mohli zhoršiť riadne fungovanie programu.

43. Tieto správy sa opierajú o audity a hodnotenia uskutočnené investormi a vnútroštátnymi orgánmi, ktoré sa výrazne vyvíjajú. Konkrétne Komisia v koordinácii s ostatnými investormi – najmä Svetovou bankou – rozvíja nový rámec hodnotenia systémov riadenia verejných financií v rámci PEFA (pozri prílohu 2), aby ním nahradila existujúce nástroje.

44. Tento rámec hodnotenia je v súčasnosti v testovacom štádiu asi v tridsiatich krajinách (z toho 18 AKT). Komisia sa uchádza o miesto lídra v štrnástich krajinách ⁽¹⁾. Investori by teda od roku 2005 mali mať skúsenosti, ktoré by im umožnili priniesť požadované zlepšenia, aby bol rámec prijatý a operatívny. Po preskúmaní rámca hodnotenia boli navrhnuté niektoré zlepšenia (pozri bod 7 prílohy 2).

Prebiehajúce zlepšovanie ukazovateľov výkonnosti

45. Komisia používa pri realizácii programov rozpočtovej pomoci ukazovatele výkonnosti (pozri prílohu 3), ktoré merajú vývoj kvality verejných financií a sektorových výsledkov a ktorých cieľom je predovšetkým podnietiť prijímateľský štát, aby zlepšoval riadenie verejných financií, čím by ovplyvnil kalkuláciu rozsahu variabilných splátok. Príručka obsahuje mnoho presných údajov týkajúcich sa výberu a použitia ukazovateľov výkonnosti. Na začiatku roka 2005 začala Komisia uvažovať o ich zlepšení.

46. Použitie ukazovatele výkonnosti nepokrývajú všetky aspekty začatých reforiem, pretože by sa stali príliš ťažkopádny a neriaditeľnými. Je preto dôležité zdôvodniť, prečo boli zvolené práve tieto ukazovatele, a jasne stanoviť oblasti, ktoré neboli pokryté ukazovateľmi, a spresniť, či je to preto, že boli považované za ukazovatele s nízkou prioritou, či nebolo možné identifikovať náležité ukazovatele alebo či základné údaje potrebné na kalkuláciu ukazovateľov nie sú vierohodné, a v takom prípade by mohli byť zabezpečené v budúcnosti.

Realizácia metodického rámca

Monitorovacie správy delegácií sú neúplné

47. Prvé monitorovacie správy ⁽²⁾ delegácií v piatich kontrolovaných krajinách sa príliš často obmedzujú na statickú analýzu riadenia verejných financií, ktorá je väčšinou kvalitná a je v súlade s osnovou, ktorú poskytla centrála. Tieto správy sú nekompletné, pretože v nich okrem iného chýba tabuľka

(1) Pozri oznámenie č. 17450 z 9. júna 2004 adresované generálnym riaditeľstvom DEV a úradom EuropeAid 14 príslušným delegáciám.

(2) Preskúmané správy v piatich kontrolovaných krajinách boli vo všeobecnosti prvými vydanými správami od spustenia prebiehajúcich programov.

o monitorovaní reformy verejných financií (pozri rámček 4). Centrálna oddelenia, ktoré zakaždým neposkytovali delegáciám jasné inštrukcie o tom, aké opatrenia majú byť vykonané, by ich mali viac využívať.

Rámček č. 4 – Monitorovacie správy v piatich kontrolovaných krajinách

1. V Etiópii je v oboch monitorovacích správach predložených v marci a júli 2004 (2004–I a 2004–II) dodržaná osnova centrály a sú v nich uvedené kvalitné informácie, ale nebola vyplnená tabuľka o monitorovaní reformy verejných financií.

2. V Mozambiku bola prvá polročná monitorovacia správa odovzdaná oneskorene pre obmedzené ľudské zdroje na delegácii. V tejto správe sú kvalitné informácie a dôsledne sa v nej dodržiava predpísaná osnova, ale chýbajú v nej informácie o riadení ľudských zdrojov (bod I.B.3 správy); dodržiavanie mimoriadnych postupov v oblasti plnenia výdavkov (bod II.B.4); a súpis najurgentnejších potrieb v oblasti inštitucionálnej podpory (bod III. C). Chýba takisto prehľad najdôležitejších bodov monitorovania reformy verejných financií.

3. Delegácia v Nigeri, ktorá dostala inštrukcie týkajúce sa prezentácie monitorovacích správ s oneskorením, naplánovala vypracovanie svojej prvej monitorovacej správy v druhom polroku 2004 po dokončení „Public Expenditure Management and Financial Accountability ⁽¹⁾“ (PEMFA).

4. Delegácia v Čade poslala centrále dve polročné monitorovacie správy, v apríli 2003 a vo februári 2004 (pre druhý polrok 2003). Druhá správa bola vypracovaná s oneskorením z dôvodu obmedzených ľudských zdrojov delegácie. Na prvú správu reagovala centrála stručným komentárom, v ktorom vymenovala chýbajúce informácie. Druhá správa je vypracovaná v súlade s požadovanou osnovou, ale nie je kompletná, pretože v nej chýbajú informácie o úlohe parlamentu a o inštitucionálnej podpore, ktorú poskytujú investori, ako aj prehľad o monitorovaní reformy verejných financií. Informácie sú ako celok presné a podávajú jasnú predstavu o pretrvávajúcich nedostatkoch, ale vyvolávajú otázky týkajúce sa ďalšieho monitorovania, na príklad:

- a) v bode I.B.3 monitorovacej správy sa uvádza, že „ľudské zdroje sú jadrom nedostatkov riadenia verejných financií“;
- b) v bode I.B.5 sa uvádza: „Koordinácia medzi investormi je takisto nedostatočná“.

Chýbajú v nej informácie o prebiehajúcich akciách, plánovaných akciách alebo akciách, ktoré je treba naplánovať, aby sa takéto situácie vyriešili.

5. V Zambii monitorovacia správa ešte nebola vypracovaná, pretože dohoda o financovaní bola podpísaná v júni 2004.

(1) Riadenie verejných výdavkov a finančná zodpovednosť.

Ukazovatele výkonnosti sú niekedy nedostatočne podnetné

48. Ukazovatele výkonnosti sa prerokujú s vládou (ktorá spolupodpisuje dohodu o financovaní) a spravidla sa koordinujú s ostatnými investormi. V jednotlivých krajinách sa veľmi rôznia povaha a počet ukazovateľov týkajúcich sa riadenia verejných financií, a teda ich schopnosť podporiť napredovanie reforiem.

49. Ukazovatele miery pridelených rozpočtových prostriedkov a plnenia rozpočtu, ktoré sa skôr približujú ukazovateľom sektorového vstupu, keď sa uplatňujú na daný sektor, sa dajú pomerne ľahko zmerať, no na podnietenie štátov AKT, aby zlepšovali vierohodnosť, transparentnosť a efektívnosť svojho riadenia, nie sú najúčinnnejšie. Ukazovatele z Etiópie, Mozambiku a Zambie sú v tomto ohľade skôr slabé. Naopak, Niger a Čad⁽¹⁾ vykazujú povzbudzujúcejšie ukazovatele (pozri rámček 5).

Rámček č. 5 – Ukazovatele výkonnosti týkajúce sa riadenia verejných financií zahrnuté do dohôd o financovaní piatich kontrolovaných krajín

1. V Etiópii sú 3 ukazovatele pre verejné financie, ktoré sa týkajú: finančného rozvrhu; napredovania „Government Information System Strategy (1)“ (GISS); a úrovne pridelených rozpočtových prostriedkov do sektoru zdravotníctva a sektoru vzdelávania. Pochádzajú z „Poverty Reduction Strategy Paper (2)“ (PRSP) a zdieľajú sa s ostatnými investormi.

2. V Mozambiku je 8 ukazovateľov pre verejné financie, dva z nich sa týkajú rozpočtovej disciplíny (ich zmyslom je ubezpečiť sa, že bežné výdavky nepresahujú čiastky uvedené v rozpočte) a šesť z nich sa týka miery plnenia bežných výdavkov v prioritných sektoroch. Tieto ukazovatele nevyplývajú ani z „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (3)“ (PARPA), ani zo spoločného rámca investorov „Performance Assessment Framework (4)“ (PAF).

3. V Nigeri je 7 ukazovateľov pre verejné financie, ktoré sa týkajú miery vymáhania súhrnnej živnostenskej dane (príjem, ktorým je zaťažený slobodný sektor a ktorého miera vymáhania je považovaná za abnormálne nízku); percenta odmietnutia žiadostí o prijatie záväzku; lehoty na vystavenie platobného príkazu; výšky nedoplatkov; miery vyrovnania delegovaných úverov; pomeru realizácie prevodu do Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER/samostatná pokladnica prostriedkov na údržbu ciest); a príspevku do CAFER. Niektoré ukazovatele sú prevzaté z Viacročného programu na podporu znižovania chudoby (Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté – PPARP) a iné boli dohodnuté s vládou po zistených nedostatkoch počas auditu programu štrukturálnej úpravy v roku 2001. Ostatní investori nevyužívajú ukazovatele, ale podriaďujú svoje úvery špecifickým podmienkam.

4. V Čade je 20 ukazovateľov pre verejné financie: 6 ukazovateľov, ktoré sú predbežnými podmienkami fungujúcimi ako ukazovatele, sa týka dokumentov, ktoré musí vláda predložiť alebo schváliť; 7 sa týka pomeru plnenia rozpočtu (záväzok/dotácia alebo platby/záväzky); 1 sa týka nedoplatkov; 2 verejných súťaží (spôsob verejného obstarávania a lehoty); 2 stavu napredovania prípravy verejných súťaží a obchodov a 2 miery dodávok dôležitých materiálov pre prijímateľské štruktúry. Nie sú prevzaté z PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper – Strategický dokument na znižovanie chudoby), keďže tento dokument má spomedzi 80 ukazovateľov iba jeden, ktorý sa týka riadenia verejných financií.

5. V Zambii je 12 ukazovateľov pre verejné financie. Sústreďujú sa na vypracovanie rozpočtu (súlad pridelených rozpočtových prostriedkov s prijatými programami a politikami, pri ktorých príprave sa venovala zvláštna pozornosť sociálnym sektorom školstva a zdravotníctva, generálnemu audítovi a programom na znižovanie chudoby) a na skutočné plnenie rozpočtu (prísun peňazí prebieha na základe rozpočtových prídelení a jej prepojený s bankovými odsúhlaseniami výdavkov).

(1) Stratégia vládnych informačných systémov.

(2) Strategický dokument na znižovanie chudoby.

(3) Akčný plán znižovania absolútnej chudoby.

(4) Rámec hodnotenia výkonov.

50. Kvalita informácií obsiahnutých v dohodách o financovaní napokon nie je vždy uspokojujúca, pokiaľ ide o ukazovatele. Pre každý ukazovateľ by bolo vhodné pravidelne spresňovať odôvodnenia, definíciu, metódu výpočtu a informačné zdroje tak, ako to je v prípade dohody o financovaní s Nigerom.

51. Rovnako by bolo užitočné, aby Komisia v roku 2005 zvažila „podmienosti“ a zahrnila do príručky pokyny ohľadom objemu variabilných splátok a ukazovateľov výkonnosti verejných financií (pozri body 4 – 5 prílohy 3).

V jednotlivých krajinách bol zaznamenaný nerovnomerný pokrok v oblasti koordinácie s ostatnými investormi

52. V príručke sa právom zdôrazňuje nutnosť pracovať čo možno najkoordinovanejšie s ostatnými investormi.

53. Koordinácia medzi investormi existuje jednak medzi ich centrálnymi a jednak medzi ich miestnymi zastúpeniami v každej krajine AKT. U každého investora sa musí spájať s dobrou komunikáciou medzi týmito dvoma úrovňami. Koordinácia medzi centrálnymi pri otázkach týkajúcich sa monitorovania výkonnosti verejných financií je celkom dobre zorganizovaná vo forme partnerstva PEFA (pozri body 42 – 43)⁽²⁾, v ktorom Komisia zohráva vedúcu úlohu.

(1) V Čade sú užitočné obidva ukazovatele, ktoré sa týkajú miery dodávok pre prijímateľské štruktúry, ale stanovujú kontroly na základe potvrdení o prijatí, čo nie je dostatočné. Je potrebné fyzicky kontrolovať majetok.

(2) Riadiaci výbor PEFA, v ktorom je Komisia zastúpená, sa schádza dvakrát za rok. S výsledkami práce výboru PEFA sú oboznamovaní ostatní hlavní investori v rámci Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).

54. Miestna koordinácia je spravidla uspokojivá, ale nie vždy dostatočne štruktúrovaná (pozri rámček 6). Neustále sa vyvíja, pretože na vybudovanie siete závislej od dobrovoľného členstva všetkých investorov, ktorí v čoraz väčšom množstve dostávajú rozpočtovú podporu, je potrebný čas. Komisia úzko spolupracuje s brettonwoodskými inštitúciami, ktoré majú veľký vplyv a majú k dispozícii rozsiahle zdroje. Z piatich kontrolovaných krajín je koordinácia najpokročilejšia v Mozambiku, ktorý má v tejto oblasti pomerne dlhotrvajúcu skúsenosť (pozri prílohu 4).

Rámček č. 6 – Koordinácia medzi investormi v piatich kontrolovaných krajinách

1. V Etiópii funguje koordinácia medzi investormi dobre. Delegácia predsedá neformálnej skupine pre priamu rozpočtovú podporu a zúčastňuje sa na výbore pre riadenie verejných financií, v rámci ktorého sa jedenkrát za mesiac schádzajú investori a vláda. Všetky hodnotiace práce sú vykonávané spoločne a Etiópiu, ktorá patrí k 18 pilotným krajinám AKT v rámci PEFA, bude testovať svoj nový rámec hodnotenia (pozri bod 44).

2. Situácia v Mozambiku, ktorá poskytuje príklady dobrého použitia v praxi, je predstavená v prílohe 4.

3. V Nigeri nie je koordinácia medzi investormi formálne štruktúrovaná, ale je medzi nimi nadviazaný uspokojivý dialóg. Jednotlivé oblasti verejných financií sú rozdelené medzi Komisiu (rozpočtové plánovanie, plnenie a kontrola), Svetovú banku (verejnú obstarávanie a štrukturálne reformy) a MMF (makroekonomický rámec a menové otázky).

4. V Čade sa zástupcovia Komisie, MMF, Svetovej banky (SB), Africkej rozvojovej banky (African Development Bank – ADB) a Francúzskej rozvojovej agentúry (AFD) stretávajú neformálne a podieľajú sa na spoločných hodnoteniach. Títo investori vnímajú vonkajšiu kontrolu krajiny rôzne. Zatiaľ čo Komisia, MMF a AFD chcú rozvíjať Účtovní komoru, SB podporuje inú kontrolnú inštitúciu, Kolégium kontroly a dohľadu nad výnosmi z nafty, ktoré je zamerané na bezpečné čerpanie petrolejárskych príjmov.

5. V Zambii funguje dobrá koordinácia. SB, delegácia a ostatní investori podporili vládu, aby vypracovala prehľad riadenia verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEMFA) a akčný plán, ktorý z toho vyplynie. V decembri 2004 podpísalo jedenásť partnerov globálny program na podporu plnenia plánu. Delegácia a Nórsko predsedajú skupine investorov PEMFA. Delegácia je aj členom neformálnej skupiny, ktorá sa zamýšľa nad kvalitou vládnych výdavkov. V roku 2004 podpísali ôsmi investori a vláda dohodu o partnerstve (Harmonisation in Practice – HIP), ktorej hlavným cieľom je koordinácia a harmonizácia medzi investormi, zladenie investorov s vládnymi postupmi a záväzok vlády zaviesť nevyhnutné reformy. Komisia zatiaľ túto dohodu nepodpísala.

55. Komisia nedisponuje kompletnými informáciami o rozpočtových podporách, ktoré prijímateľským krajinám poskytujú a vyplácajú ostatní investori. Tieto informácie sa ťažko získavajú, pretože nie je zjednotený pojem rozpočtovej podpory a chýbajú informácie od niektorých investorov.

Je potrebné posilniť vzťahy s parlamentmi a najvyššími kontrolnými inštitúciami

56. Úspech reforiem riadenia verejných financií vyžaduje, aby si ich krajiny osvojili na všetkých úrovniach, od úradníka, ktorý musí dodržiavať nové postupy, až po najvyššie štátne orgány, inak hrozí nesprávna aplikácia postupov alebo dokonca obchádzanie postupov. Toto prisvojenie závisí okrem iného od kvality vzťahov medzi investormi a vnútroštátnymi orgánmi, najmä vládou, parlamentom a najvyššou kontrolnou inštitúciou (NKI).

57. Vláda ako partner Komisie a spolupodpisovateľ programov rozpočtovej podpory je hlavným aktérom pri zostavovaní a realizovaní reforiem zameraných na zlepšenie riadenia verejných financií.

58. Parlament zohráva dôležitú úlohu v napredovaní týchto reforiem, najmä reforiem týkajúcich sa rozpočtového plánovania, ako aj skúmania kontrolných správ NKI. Je mimoriadne dôležité čo najviac dbať o to, aby parlamenty plnili tieto úlohy v záujme svojej krajiny, a nie výlučne pod tlakom investorov. Podľa samotnej Komisie práve v krajinách, v ktorých sa parlament zapojuje najviac, je zaznamenaný najvýraznejší pokrok.

59. NKI je vonkajším kontrolórom povereným hodnotením plnenia rozpočtu a vierohodnosti ročnej účtovnej závierky. Hoci vo väčšine krajín AKT bude trvať roky, než bude NKI schopná naplno si plniť svoje úlohy, je nevyhnutné sústavne informovať investorov o výsledkoch práce NKI (1) a zabezpečiť pritom, aby nebola príliš úzka spojitosť medzi týmito výsledkami a rozsahom vyplatenej podpory.

60. Dialóg s vládou je vo všeobecnosti formalizovaný a uspokojivý (2). Na druhej strane spolupráca národných parlamentov a dialóg s NKI (pozri rámček 7) sú často nedostatočné z dôvodu slabých kapacít, ako aj ich postoja k vládam a investorom.

(1) Je potrebné poznamenať, že NKI niektorých darcovských krajín sa stretávajú pravidelne v rámci koordinačného útvaru nazvaného Harmonizácia zámorských auditorských postupov (Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP). Ich cieľom je vypracovať koordinovaný prístup, ktorý sa opiera o prácu NKI prijímateľských štátov, s cieľom kontrolovať s ich súhlasom využitie rozpočtovej podpory vyplatenej príslušnými krajinami.

(2) Dialóg s vládou je presne stanovený v návrhoch a dohodách o financovaní.

Rámček č. 7 – Príklady nedostatočného dialógu s najvyššími kontrolnými inštitúciami

1. V Etiópii neboli správy generálneho audítora (ako aj vnútorných audítorov), vypracované v amharskom jazyku, využívané investormi. Po kontrole Dvora audítorov by mali byť zaistené preklady do angličtiny, aby sa umožnilo ich využitie, a generálny audítor by mal byť zapojený do výboru pre riadenie verejných financií, ktorý zoskupuje zástupcov investorov a vlády.

2. V Mozambiku prebieha náročný dialóg s administratívnym tribunálom (AT). AT sa necíti byť viazaný akciou vzorového rámca „Performance Assessment Framework (1)“ (PAF), ktorý smeruje k zrušeniu predbežnej kontrolnej funkcie. Tento vzorový dokument prejednali investori s vládou a AT uvádza, že môže a musí aplikovať iba vnútroštátne právne predpisy.

(1) Rámec hodnotenia výkonov.

61. Komisia musí v koordinácii s ostatnými investormi pokračovať v rozvíjaní metodiky zameranej na poskytnutie náležitej inštitucionálnej podpory pre NKI (1) a zaviesť podobnú podporu pre parlamentné výbory pre financie a rozpočtovú kontrolu.

62. Vláda, ktorá podlieha kontrole parlamentu a NKI, nemusi byť nevyhnutne tou najpovolanejšou na to, aby diskutovala o opatreniach zameraných na posilnenie jej kapacít. V dôsledku toho je potrebné, aby sa na rokovaníach s krajinami, ktoré prebiehajú prostredníctvom ich vlády, prediskutoval spôsob, akým by Komisia mohla bližšie spolupracovať s týmito dvoma inštitúciami.

Nedostatočné ľudské zdroje Komisie

63. Kontroly viedli k zisteniu, že ľudské zdroje, ktoré sa zaoberajú monitorovaním reforiem verejných financií, boli niekedy nedostatočné.

64. Príslušní zamestnanci sú vo väčšine prípadov ekonómia (čo je rovnako prípad miestnych zástupcov ostatných investorov). Takýto profil je síce vhodný, ale zaslúžil by si diverzifikáciu, ak má delegácia k dispozícii niekoľko zamestnancov pridelených na rozpočtovú podporu.

(1) Zamestnanci Dvora audítorov sa zúčastnili na seminári na tému rozvoj kapacít NKI, ktorý zorganizovala v decembri 2004 Komisia.

65. Vedúci príslušných jednotiek považujú zdroje centrálnych oddelení za nedostatočné. Dvor audítorov zastáva názor, že v hre sú také čiastky a téma je natolko dôležitá, že by odôvodňovali zmenu v tejto oblasti a že racionalizácia použitia disponibilných zdrojov by umožnila zlepšiť situáciu (2).

66. Niektoré úlohy, ako napríklad analýza návrhov financovania a monitorovacích správ delegácií, by mali byť systematicky usporiadané zavedením kontrolných zoznamov (3), aby sa zabezpečil úplný a jednotný charakter vykonaných prác a uľahčila ich prehľadnosť.

67. Komisia by mala pokračovať v snahe o zintenzívnenie vzdelávania svojich zamestnancov v oblasti verejných financií (4).

68. Napokon je potrebné rozšíriť výmenu skúseností, ako aj identifikáciu a šírenie najlepších postupov, organizovaných medzi delegáciami západnej Afriky, na ostatné regióny.

Realita: reformy napredujú, ale kvalita riadenia v prijímateľských krajinách je stále veľmi slabá

69. Kontroly v uvedených piatich krajinách neodhalili výrazné odchýlky medzi informáciami poskytnutými Komisiou a situáciou zistenou na mieste (s výnimkou problému uvedeného v bode 38).

(2) Fakt, že monitorovanie riadenia verejných financií je rozdelené medzi Úrad pre spoluprácu EuropeAid a Generálne riaditeľstvo pre rozvoj (DEV), nie je optimálny a funguje iba vďaka existujúcim dobrým medziľudským vzťahom.

(3) Štandardný zoznam kontrolných bodov umožňujúci overiť kompletnú a systematickú analýzu dokumentov a identifikovať, kto kontroly uskutočnil.

(4) Zamestnanci Dvora audítorov sa zúčastnili na troch hlavných školeniach o rozpočtovej podpore, ktoré organizuje Komisia pre svojich zamestnancov (dve školenia o makroekonomickej rozpočtovej pomoci – základný kurz a kurz pre pokročilých – a jedno školenie o sektorevej rozpočtovej pomoci).

70. Systémy riadenia verejných financií sa vyznačujú viacerými nedostatkami ⁽¹⁾, ktoré sú často na úrovni miestnych správnych orgánov ešte výraznejšie, a rozpočtová podpora je naďalej vystavená vysokému riziku zneužitia. Na obmedzenie tohto rizika však už prebiehajú mnohé významné reformy a snahy prijímateľských krajín v tejto oblasti sú zreteľné. Bol zaznamenaný pokrok v rozpočtovom plánovaní (je previazanejší so stratégiou znižovania chudoby); v oblasti plnenia príjmov ⁽²⁾ a výdavkov (najmä zjednodušené a veľakrát informatizované obehy, racionálnejšie riadenie štátnej pokladnice a prísnejšie pravidlá verejného obstarávania); predkladaní účtov (rýchlejšie) a vo vnútorných a vonkajších kontrolách (pozri rámček 8).

Rámček č. 8 – Hlavné reformy v oblasti riadenia verejných financií prebiehajúce v roku 2004 v piatich kontrolovaných krajinách

1. V Etiópii zahŕňa program riadenia a kontroly výdavkov (EMCP) osem prebiehajúcich projektov, ktoré pokrývajú právny rámec financií, program verejných výdavkov, rozpočtovú reformu (plánovanie a dohľad), reformu účtovníctva, riadenie štátnej pokladnice, systém finančných informácií a vnútornú a vonkajšiu kontrolu.

2. V Mozambiku sa hlavná reforma týka systému finančnej správy štátu (SISTAFE). Začala sa nedávno s oneskorením a pokrýva najmä: zjednodušenie cyklu výdavkov a príjmov, racionalizáciu štátnej pokladnice, informatizáciu výdavkov, rozpočtovú klasifikáciu, účtovnú závierku a audit účtov, generálnu finančnú inšpekciu, rozpočtové postupy a strednodobé plánovanie. K tomu je potrebné priradiť reformu postupov zásobovania a reformu daňových a colných príjmov. Táto posledná reforma je v dokončovacej fáze a domáce príjmy sa od roku 1996 do roku 2004 zvýšili z 9 % asi na 14 % hrubého domáceho produktu.

3. V Nigeri bola prijatá nová rozpočtová nomenklatúra a nová účtovná osnova a sú vo fáze realizácie. Právne predpisy a zákony upravujúce rozpočtový cyklus sa v súčasnosti aktualizujú a prebieha príprava reforiem týkajúcich sa inkasovania príjmov, verejných súťaží a najvyššej kontrolnej inštitúcie.

4. V Čade boli podniknuté reformy týkajúce sa najmä zavedenia strednodobého rámca výdavkov, zákonov o financovaní, zavedenia rozpočtových programov, informatizácie a racionalizácie cyklu výdavkov, verejných súťaží, daňových a colných príjmov a rozvoja nástrojov riadenia.

5. V Zambii prebieha celý rad reforiem týkajúcich sa reštrukturalizácie služieb, systému vymenúvania úradníkov, decentralizácie riadenia verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEMFA) organizovaných v dvanástich oblastiach, ktoré pokrývajú celý rozpočtový cyklus. Informatizácia finančného riadenia už bola vykonaná a vláda v roku 2004 vypracovala rozpočet založený na aktivitách spojených so strednodobým plánovaním, ako aj s mesačnými stropmi pre prevody prostriedkov.

71. Vzhľadom na rozsah a komplexnosť vyžadujú tieto reformy veľa času, o to viac, že v dôsledku všeobecne nedostatočných kapacitných zdrojov správnych orgánov poverených realizáciou týchto reforiem vznikajú časté oneskorenia. Je ešte príliš skoro na to, aby sme mohli konštatovať výraznejšie trvalé výsledky, hoci monitorovanie vykonávané najmä Komisiou viedlo skôr k pozitívnym predbežným výsledkom.

Náležité reakcie Komisie

72. Každá dohoda o financovaní je zmluvou, ktorá zaväzuje Komisiu a prijímateľské krajiny. Vývoj kvality riadenia verejných financií prijímateľskej krajiny môže viesť k tomu, že Komisia zaujme štyri typy reakcií. Komisia môže program jednostranne pozastaviť, po dohode s príslušnou krajinou ho modifikovať, reagovať v rámci plnenia programu a môže ovplyvniť zameranie nasledujúceho programu. Reakcie Komisie sú primerané a v súlade s jej dynamickým prístupom (pozri bod 28). Komisia napríklad pozastavila vyplatenie prvej splátky (fixnej) vo výške 20 miliónov EUR Čadu z dôvodu prerušenia programu MMF ⁽³⁾.

73. Ak je vyplácaná variabilná splátka nižšia než stanovené maximum, zostatok zostáva pridelený prijímateľskej krajine, čím sa znižuje podnetný charakter variabilných splátok. Bolo by pre to účinnejšie stanoviť, aby zostatky boli pre krajinu nevratné.

⁽¹⁾ Okrem všeobecného nedostatku kapacitných zdrojov správnych orgánov prijímateľských krajín sa nedostatky často týkajú napríklad obstarávania, monitorovanie nákupov (neexistuje hmotné účtovníctvo a zásoby), riadenia štátnej pokladnice, účtovníctva, nástrojov riadenia alebo postupov a prostriedkov oddelení vnútornej a vonkajšej kontroly.

⁽²⁾ Vo vládných reformách sa domáce príjmy *de facto* často berú do úvahy, aj keď ich Komisia do svojej príručky nezahrnula dostatočne (pozri bod 24).

⁽³⁾ Rokovania o 6. revíziu programu financovaného systémom Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) medzi Medzinárodným menovým fondom a vládou na konci roka 2003 nevyústili do dohody. Keďže tento program FRPC skončil 6. januára 2004 a nebol predĺžený, Čad už potom nebol automaticky oprávnený získať rozpočtovú pomoc podľa článku 67 ods. 4 Dohody z Cotonou.

74. Keďže reformy riadenia verejných financií sú strednodobým alebo dlhodobým procesom, každé predĺženie programu by malo byť príležitosťou na úpravu zásad podmienenosti rozpočtovej podpory (predbežné podmienky, ukazovatele a rovnováha variabilných splátok) v závislosti od dosiahnutého pokroku a nových priorit. Je príliš skoro nato, aby bolo možné spozorovať, aké budú v tomto štádiu reakcie v piatich kontrolovaných krajinách.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Závery

75. Dvor audítorov môže v nadväznosti na svoj audit poskytnúť na otázky položené v bode 19 nasledujúce odpovede.

76. Komisia stanovila **metodický rámec**, ktorý jej umožňuje ohodnotiť počiatočný stav riadenia verejných financií prijímateľských krajín, ako aj jeho vývoj (pozri body 23 a 41). Tento rámec, ktorý predstavuje v porovnaní s predchádzajúcou situáciou určitý pokrok, je napriek tomu neúplný (pozri body 24 a 26) a nedostatočne presný (pozri bod 25). Neprispieva k objasneniu previazanosti a logiky podporných programov (pozri bod 30). Príručka nie je aktualizovaná (pozri bod 27). Inštrukcie týkajúce sa monitorovacích správ sú takisto neúplné, aj keď Komisia už tento dokument výrazne zlepšila (pozri bod 42).

77. Tento metodický rámec bol v počiatočnej fáze **uplatňovaný** celkom uspokojivo, hoci v dostatočnej miere nebola zohľadnená korupcia, neexistovali odporúčania vedúcich delegácie a niekedy ani globálny rámec inštitucionálnej podpory (pozri body 31 – 37). Menej uspokojivá je situácia vo fáze monitorovania, keď sú správy delegácií príliš statické a nekompletné a ukazovatele výkonnosti niekedy nedostatočne podnetné (pozri body 47 – 51).

78. Uskutočňovanie týchto postupov je zložité a chůlostivé, pretože sa uplatňujú v suverénnych štátoch, pre ktoré je zvládnutie reforiem kritériom úspechu. Komisia môže tento úspech presadzovať, ale nemôže ho ovládať.

79. Ani Komisia neovláda koordináciu medzi investormi, hoci v rámci tejto koordinácie zohráva rolu hýbatela na úrovni centráln, predovšetkým so Svetovou bankou, v rámci PEFA (pozri body 43). V krajinách AKT je však koordinácia naďalej veľmi náročná, čo môže ohroziť najmä plnenie rámca hodnotenia PEFA v teréne.

80. Informácie, na základe ktorých boli prijaté rozhodnutia o financovaní – a informácie prezentované v monitorovacích dokumentoch – **zodpovedajú skutočnosti**. Z toho vyplýva, že Komisia spravidla dobre pozná nedostatky oslabujúce systémy riadenia verejných financií (pozri body 38 a 69 – 71).

81. **Rozhodnutia** o financovaní a **reakcie** Komisie v priebehu programov sú primerané vzhľadom na jej dynamický výklad článku 61 ods. 2 Dohody z Cotonou (pozri bod 28) s tým, že takýto výklad zvyšuje prinajmenšom krátkodobé riziko, a preto je o to nevyhnutnejšie zaistiť prísne monitorovanie zo strany Komisie.

82. Tieto **rozhodnutia** sú na druhej strane nedostatočne zdôvodnené (pozri bod 39). Z návrhov a dohôd o financovaní jasne nevyplýva previazanosť medzi zistenými nedostatkami v riadení verejných financií, vládnymi programami reforiem, inštitucionálnou podporou potrebnou na realizáciu týchto reforiem a nástrojmi monitorovania, vrátane predbežných podmienok a ukazovateľov výkonnosti (pozri bod 30). Skutočnosť, že nie je jasne ukázaná previazanosť a perspektíva, v kombinácii s nedostatočne formalizovanou a štruktúrovanou prezentáciou neposkytujú výboru ERF záruku, že sú zohľadnené všetky nedostatky (pozri body 32 – 33).

83. Reformy sprevádzajúce priame a necielené rozpočtové podpory sú časovo veľmi náročné. Je ešte príliš skoro na to, aby sme mohli konštatovať výraznejšie trvalé výsledky, hoci monitorovanie vykonávané práve Komisiou ukazuje skôr pozitívne predbežné výsledky (pozri body 69 – 71). Riziká, ktorým je rozpočtová podpora vystavená (pozri bod 12) a ktoré znepokojujú Parlament a Radu (pozri bod 2), teda zostávajú vo veľkej miere aktuálne. Nasledujúce odporúčania by mali napomôcť lepšie riadenie týchto rizík.

Odporúčania

84. Komisia by mala aktualizovať svoju metodickú príručku pre plánovanie a realizáciu rozpočtovej podpory v tretích krajinách tým, že do nej zapracuje jednotlivé pokyny vydané od marca roku 2002 (pozri bod 27) a uskutoční potrebné zlepšenia, aby v rámci každého programu podpory zabezpečila predovšetkým previazanosť medzi zistenými nedostatkami, reformami zameranými na ich zlepšenie, inštitucionálnou podporou a nástrojmi monitorovania (pozri bod 30). Okrem toho je potrebné viac zohľadňovať problematiku súvisiacu s domácimi príjmami, vrátane tých, ktoré pochádzajú zo štátnych podnikov (pozri bod 24), ako aj problematiku korupcie (pozri bod 34). Rovnako je potrebné do príručky zapracovať nutné zlepšenia týkajúce sa monitorovacích správ delegácií (pozri bod 42).

85. Komisia by mala formálnejším a štruktúrovanejším spôsobom dokázať, že existuje súlad s článkom 61 ods. 2 Dohody z Cotonou, a jasne formulovať dôvody, ktoré ju viedli k názoru, že smer, ktorým sa prijímateľská krajina vydala, je uspokojujúci, pričom brala do úvahy nedostatky riadenia verejných financií skonštatované v počiatočnom hodnotení (pozri body 39 – 40).

86. Komisia by mala používať ukazovatele výkonnosti, ktoré skutočne podnecujú prijímateľské krajiny k napredovaniu v reformách a ktoré by boli viac orientované na výsledky zobrazujúce zlepšenie riadenia (pozri bod 49).

87. Komisia musí urobiť všetko, čo je v jej silách, aby presadila rámec hodnotenia výkonu verejných financií vypracovaný v rámci PEFA (pozri bod 43). Táto dôležitá snaha o koordináciu medzi investormi sa musí byť zlepšiť s prihliadnutím na výsledky získané po ukončení testovacej fázy, ako aj na pripomienky Dvora audítorov (pozri bod 7 prílohy 2), predovšetkým na návrh týkajúci sa kontrolných testov. Je dôležité, aby investori tento rámec v blízkej dobe schválili a plnili, a to najmä tí investori, ktorí sa podieľajú na tomto partnerstve.

88. Mala by sa posilniť koordinácia medzi miestnymi zástupcami investorov v oblasti realizácie odhadov, hodnotení a audítov, realizácie inštitucionálnej podpory a uplatňovania podmienok a ukazovateľov výkonnosti, keďže každý investor si udržuje svoju slobodu rozhodovania, pokiaľ ide vyplácanie týchto podôr (pozri bod 54).

89. Vzťahy s orgánmi prijímateľských krajín by sa mali sústavne rozvíjať a rozširovať okrem vládnej úrovne i na parlamenty a najvyššie kontrolné inštitúcie, ktorých kapacity musia byť posilnené, aby boli schopné uskutočňovať reformy, ktoré sa ich týkajú, a kontrolovať tie reformy, ktoré vyplývajú z výkonnej moci. Na tento účel je potrebné, aby sa na rokovaníach s krajinami, ktoré prebiehajú s vládou príslušného štátu, prediskutoval spôsob, akým by Komisia mohla bližšie spolupracovať s parlamentom a NKI (pozri body 55 – 62).

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí v dňoch 29. a 30. júna 2005.

Za Dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

PRÍLOHA 1

ŠEŠŤ TABULIEK ZNÁZORŇUJÚCICH ROZSAH ROZPOČTOVÝCH PODPÔR

Tabuľka A

Percento rozpočtovej podpory ⁽¹⁾ v podporách EDF (záväzky a platby) od 1999 do 2004

(v mil. EUR)

	Rok	Úhrn rozpočtových podpôr ⁽²⁾	Úhrn podpôr ERF	Percento rozpočtovej podpory v rámci podpory z ERF
		A	B	C = (A / B)
Záväzky	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 %
Platby	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⁾ Vo forme štrukturálnej úpravy pred nadobudnutím účinnosti dohody z Cotonou.⁽²⁾ Vrátane nástroja HIPC (Vysoko zadĺžené chudobné krajiny).

Zdroj: Číselné údaje Komisie.

Tabuľka B

Percento priamych a necielených rozpočtových podpôr na roky 2003 a 2004

(v mil. EUR)

	2003		2004	
	Záväzky	Platby ⁽¹⁾	Záväzky	Platby ⁽¹⁾
A) Priame a necielené rozpočtové podpory	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Priame ciele rozpočtové podpory	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Nepriame rozpočtové podpory	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Úhrn rozpočtových podpôr mimo iniciatívy HIPC (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Iniciatíva HIPC ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Úhrn rozpočtových podpôr z ERF (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Úhrn podpôr ERF	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Percento priamej a necielej rozpočtovej podpory v úhrne rozpočtových podpôr ERF (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Percento priamej a necielej rozpočtovej podpory v úhrne rozpočtových podpôr ERF (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Platby sa pripisujú k záväzkom rozpočtového roka alebo k nevyplateným záväzkom z predchádzajúcich rozpočtových rokov.⁽²⁾ Snahou iniciatívy HIPC (Vysoko zadĺžené chudobné krajiny) je znížiť vonkajší dlh dotknutých krajín. Svojím účinkom sa podobá rozpočtovým podporám, ale nemá zabezpečený rovnaký kontrolný mechanizmus. Záväzky a platby sú zaznamenané do účtovníctva ERF hneď po ich zaplatení Európskej investičnej banke (EIB) a Svetovej banke (SB).

Zdroj: Číselné údaje Komisie.

Tabuľka C

Úhrn rozpočtových podpôr ERF (záväzky a platby) podľa krajín v roku 2003 a 2004 (mimo HIPC)

(v mil. EUR)

Krajina	2003		2004	
	Záväzky	Platby ⁽¹⁾	Záväzky	Platby ⁽¹⁾
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Kapverdy	0,00	9,00	5,80	5,50
Džibutsko	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiópia	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guayana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamajka	30,00	0,00	25,00	36,10
Keňa	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
Mauritánia	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambik ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Stredoafrická republika	0,00	0,00	0,00	11,90
Konžská demokratická republika	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Sv. Tomáš a Princov ostrov	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
Tanzánia	114,00	68,50	0,00	31,50
Čad	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
Spolu	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Platby sa pripisujú k záväzkom rozpočtového roka alebo k nevyplateným záväzkom z predchádzajúcich rozpočtových rokov.

⁽²⁾ Platby za rok 2004 zahŕňajú čiastky variabilnej splátky pre Mozambik (9,1 mil. EUR), v Nigeri (8,25 mil. EUR) a v Zambii (29,5 mil. EUR).
Zdroj: Číselné údaje Komisie.

Tabulka D

**Percento rozpočtových podpôr (ERF a ostatní investori) pre 5 kontrolovaných krajín
v rámci národného rozpočtu v roku 2004**

(v mil. EUR)

Krajina	Rozpočet krajiny ⁽¹⁾	Rozpočtové podpory vyplatené Komisiou	Rozpočtové podpory vyplatené ostatnými investormi	Úhrn vyplatených rozpočtových podpôr	Percento úhrnu vyplatených rozpočtových podpôr
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiópia	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambik	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Čad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ V prípade Čadu sa rozpočtové čiastky týkajú roku 2003.

Zdroj: Číselné údaje Komisie.

Tabulka E

**Podiel rozpočtovej podpory v rámci celkovej podpory vyplatenej investormi
v 15 afrických krajinách ⁽¹⁾ v roku 2003**

Investor	Podiel rozpočtovej podpory na celkovú podporu
Svetová banka ⁽²⁾	48,1 %
Spojené kráľovstvo	34,2 %
Európska komisia	30,7 %
Holandsko	27,8 %
Švédsko	21,5 %
Švajčiarsko	19,2 %
Africká rozvojová banka	16,5 %
Taliansko	16,0 %
Írsko	15,2 %
Nórsko	14,5 %
Kanada	12,0 %
Dánsko	10,1 %
Nemecko	6,4 %
Fínsko	3,9 %
Francúzsko	2,3 %
Japonsko	1,0 %
Vážený priemer	25,7 %

⁽¹⁾ 15 príslušných krajín: Benin, Burkina Faso, Etiópia, Ghana, Keňa, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, Rwanda, Senegal, Sierra Leone a Tanzánia.⁽²⁾ Pomoc Svetovej banky predstavujú hlavne pôžičky.

Zdroj: SPA – Strategické partnerstvo s Afrikou – Štúdia o prispôsobení rozpočtovej podpory a podpory pre platobnú bilanciu so zreteľom na národnú stratégiu redukcie chudoby – konečný návrh zo 7. februára 2005.

Číselné údaje v tomto dokumente sú približné a počiatočné odhady.

Tabuľka F

Rozpočtové podpory vyplatené rôznymi investormi roku 2004 piatim kontrolovaným krajinám

(v mil. EUR)

Investor	Etiópia		Mozambik		Niger		Čad		Zambia	
	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%
Európska komisia	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Svetová banka ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Medzinárodný menový fond ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Africká rozvojová banka	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nemecko	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgicko	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Dánsko	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Fínsko	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francúzsko	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Írsko	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Taliansko	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japonsko	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nórsko	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Holandsko	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugalsko	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Spojené kráľovstvo	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Švédsko	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Švajčiarsko	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Spolu	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Táto podpora zodpovedá pôžičkám.

Zdroj: Číselné údaje Komisie.

PRÍLOHA 2

NÁVRH NOVÉHO RÁMCA HODNOTENIA SYSTÉMOV RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

1. Monitorovacie správy delegácií sa opierajú o existujúce diagnostiky a hodnotenia. Hlavnými tradičnými nástrojmi zameranými na hodnotenie kvality verejných financií, vo veľkej miere vyvinutými Medzinárodným menovým fondom a Svetovou bankou, sú „Country Financial Accountability assessment (1)“ (CFAA), „Public Expenditure Review (2)“ (PER), „Report on the Observance of Standards and Codes (3)“ (ROSC), „Country Procurement Assessment Report (4)“ (CPAR), „Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)“ (HIPC AAP), „Fiduciary Risk Assessment (6)“ (FRA) a „Public Expenditure Tracking Survey (7)“ (PETS). V niektorých krajinách, ako je Etiópia, investori lokálne vyvinuli substitučné nástroje.

2. Pri takomto množstve hodnotení, ktorých realizácia bola ťažkopádna a ktorých analýza bola niekedy náročná, vznikla nevyhnutnosť ich racionalizácie do jednotnej správy. Tento nový nástroj, ktorého úlohou nie je priradiť sa k predchádzajúcim nástrojom, ale nahradiť ich, má byť spoločný pre všetkých investorov a uplatniteľný vo všetkých krajinách (nielen v krajinách AKT). Musí umožňovať predloženie dostatočne vyčerpávajúceho obrazu riadenia verejných financií danej krajiny a pokrývať najmä všetky väčšie riziká spojené s rozpočtovým plánovaním a plnením, predkladaním účtov a vnútornými a vonkajšími kontrolami.

3. Práve preto sa partnerstvo „Public Expenditure Financial Accountability“ (8) (PEFA) pustilo v roku 2004 do nového rámca hodnotenia systémov riadenia verejných financií (rámec hodnotenia). Jadro tohto nástroja tvorí dvadsaťosem ukazovateľov zameraných na hodnotenie adekvátnosti a správneho fungovania postupov, systémov a inštitúcií týkajúcich sa riadenia verejných financií (pozri *tabuľku G*).

Tabuľka G

**Vzorové ukazovatele riadenia verejných financií, ktoré boli vypracované v rámci partnerstva PEFA
(Public Expenditure Financial Accountability)**

A. VÝKONNOSŤ SYSTÉMOV RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ	
1.	Celkový schodok rozpočtu oproti pôvodne schválenému rozpočtu.
2.	Skladba reálnych rozpočtových výdavkov oproti pôvodne schválenému rozpočtu.
3.	Celkové príjmy verejných financií oproti pôvodne schválenému rozpočtu.
4.	Zásoba nedoplatkov; nové nedoplatky vzniknuté v priebehu predchádzajúceho rozpočtového roka.
B. HLAVNÉ MEDZISEKTOROVÉ CHARAKTERISTIKY: ÚPLNOSŤ A TRANSPARENTNOSŤ	
5.	Úplný charakter kontrolných opatrení v oblasti združených rozpočtových rizík.
6.	Schopnosť rozpočtových správ vykazovať všetky dôležité výdavky vynakladané z verejných prostriedkov vrátane výdavkov financovaných investormi.
7.	Primeranosť informácií o rozpočtových odhadoch, rozpočte a plnení rozpočtu obsiahnutých v rozpočtovej dokumentácii.

(1) Hodnotenie finančnej zodpovednosti krajiny.

(2) Prehľad verejných výdavkov.

(3) Správa o dodržiavaní noriem a predpisov.

(4) Hodnotiacia správa o verejnom obstarávaní.

(5) Vysoko zadlžené chudobné krajiny – hodnotenie a plán akcií.

(6) Odhad fiduciárneho rizika.

(7) Kontrola verejných výdavkov.

(8) „Verejné výdavky a finančná zodpovednosť“, PEFA, vytvorené v roku 2001, je partnerstvom medzi Svetovou bankou, Európskou komisiou, britským ministerstvom pre medzinárodný rozvoj (DFID), švajčiarskym štátnym sekretariátom pre hospodárske záležitosti, francúzskym ministerstvom zahraničných vecí, nórskym ministerstvom zahraničných vecí a Medzinárodným menovým fondom. Komisia, ktorá je členom partnerstva od jeho vzniku, v ňom zohráva poprednú úlohu.

8.	Administratívna, hospodárska, funkčná a programová klasifikácia rozpočtu.
9.	Registrácia rozpočtových výdavkov určených na znižovanie chudoby.
10.	Uverejnenie a šírenie hlavných informácií o verejných finančných prostriedkoch a správy o revízií účtov.
C. ROZPOČTOVÝ CYKLUS	
<i>C i) Strednodobé plánovanie a vypracovanie rozpočtu</i>	
11.	Viacročný charakter rozpočtového plánovania, vypracovania politiky verejných výdavkov a vypracovania rozpočtu.
12.	Usporiadanosť postupu vypracovania rozpočtu a účasť na tomto postupe.
13.	Koordinácia rozpočtovania bežných výdavkov a investičných výdavkov.
14.	Dôkladné preskúmanie zákona o financiách na príslušný rok zákonodarnými orgánmi.
<i>C ii) Plnenie rozpočtu</i>	
15.	Efektívnosť opatrení zameraných na plánovanie, riadenie a dohľad nad peňažnými tokmi.
16.	Postupy uplatňované pri správe a evidencii dlhu a záruk.
17.	Schopnosť výdavkových ministerstiev a agentúr plánovať a vynakladať výdavky v súlade s pôvodnými/revidovanými rozpočtami.
18.	Prvky, ktoré potvrdzujú, že výdavkové útvary dostávajú v stanovených lehotách a úplne transparentne zdroje zaznamenané v rozpočte.
19.	Efektívnosť systémov vnútornej kontroly.
20.	Efektívnosť postupov vnútornej kontroly.
21.	Efektívnosť opatrení na kontrolu výplát.
22.	Existencia transparentného systému verejného obstarávania, ktorý je integrálnou časťou systému riadenia verejných financií a ktorý je založený na zákonom rámci presadzujúcom konkurenciu, optimalizáciu výdavkov a účinnosť kontrol.
<i>C iii) Účtovné postupy a finančné správy</i>	
23.	Pravidelnosť činností zameraných na porovnávanie údajov a dodržiavanie lehoty stanovenej v tejto oblasti.
24.	Kvalita a šírenie priebežných ročných správ o plnení rozpočtu a dodržiavanie lehôt stanovených v tejto oblasti.
25.	Kvalita preverených finančných výkazov predložených zákonodarným orgánom a dodržiavanie lehôt stanovených v tejto oblasti.
<i>C iv) Finančná zodpovednosť, audit a vonkajšia kontrola</i>	
26.	Dosah a povaha správ o externom audite.
27.	Kroky podniknuté na základe správ o vonkajšom preverovaní výkonnou mocou alebo kontrolovaným orgánom.
28.	Dôkladné preskúmanie správ o externom audite zákonodarnými orgánmi.
<i>Zdroj:</i> PEFA. Revidovaný projekt rámca hodnotenia systémov riadenia verejných financií z 12. februára 2004.	

4. Tento prístup má dve obmedzenia, ktoré investori poznajú a akceptujú. Jednak neprináša odporúčania, pretože by si to pravdepodobne vyžadovalo hlbšiu analýzu príčin zistených problémov, jednak sa nezaobera problematikou účinnosti a efektívnosti verejných financií.

5. Tieto ukazovatele, hodnotené od A (najlepšia možná známka) po D, sú kvalitatívne a pokrývajú spravidla značne širokú oblasť, ktorú je možné členiť do niekoľkých aspektov. Napríklad, hodnotenie ukazovateľa č. 22, ktorý sa vzťahuje na existenciu a transparentnosť systémov poskytovania služieb, prác a dodávok, predpokladá predovšetkým posúdenie platných predpisov, správne uplatňovanie týchto predpisov (napr. zverejňovanie verejných súťaží), účinnosť kontrolných systémov a porovnanie cien uhradených za verejné zákazky s cenami na súkromnom trhu.

6. V štandardnej správe navrhovanej podľa rámca hodnotenia sa uvádza, že tieto ukazovatele sú sprevádzané všeobecnejšími informáciami o krajine a jej systémoch riadenia, a predovšetkým opisom vládneho programu reforiem v oblasti riadenia verejných financií, a naznačujú, do akej miery tieto reformy pokrývajú nedostatky zistené pomocou ukazovateľov.

7. Po preskúmaní rámca hodnotenia sme dospeli k navrhnutiu týchto zlepšení:

- a) niektoré ukazovatele zahŕňajú hodnotenie systémov riadenia alebo kontroly. Keď je nejaký systém považovaný za slabý, predmetom jeho hodnotenia môžu byť len rozpravy a obmedzené skúmania. Naopak, aby bolo možné dospieť k záveru, že systém funguje, je nevyhnutné opierať sa o hlbšie kontroly zahŕňajúce kontrolné testy ⁽¹⁾;
- b) bolo by užitočné stanoviť, aby príčiny nedostatkov, ktoré možno identifikovať bez rozsiahlejšieho dodatočného skúmania, boli systematicky opisované, aby sa na ne lepšie zameril vládny program reforiem, ktorý má tieto nedostatky odstrániť;
- c) dvanásť ukazovateľov okrem iného vychádza z číselných indexov (predstavujúcich rozdiely, oneskorenia, čiastky alebo percentá) (pozri *tabuľku H*). Výsledky týchto indexov by sa mali pravidelne uvádzať v hodnotiacich správach a niektoré z nich by sa v programoch Komisie mohli použiť ako ukazovatele výkonnosti;
- d) ukazovateľ č. 3, ktorý sa týka verejných príjmov, by mal zahŕňať porovnávaciu analýzu medzi inkasovanými domácimi príjmami a čiastkou, ktorú je možné rozumne predpokladať na základe činnosti krajiny (v porovnaní napríklad s úrovňou dovozov a inkasovaných colných poplatkov);
- e) ukazovateľ č. 25, ktorý sa týka kontrolovaných finančných výkazov, predpokladá preskúmanie ich osvedčenia, ktoré vydala najvyššia kontrolná inštitúcia (NKI). Bolo by užitočné preskúmať aj aktivity NKI a jej názor v oblasti zákonnosti a správnosti príslušných transakcií a správneho finančného hospodárenia, ale zostať pritom opatrný pri ich používaní;
- f) ukazovateľ č. 26, ktorý sa týka externého auditu, by mal zahŕňať analýzu adekvátnosti prostriedkov NKI na výkon ich kontrolných úloh;
- g) bolo by vhodné doplniť ukazovateľ zameraný na hodnotenie reálnosti zaúčtovaných služieb a ich kvality a v prípade centralizovaných nákupov zahrnúť problematiku ich dodávok až ku konečným prijímateľom ⁽²⁾;
- h) bolo by vhodné pridať ukazovateľ zameraný na hodnotenie boja proti korupcii tým, že budú preskúmané opatrenia zavedené na zisťovanie, analýzu a potlačenie korupcie ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Kontrolné testy, ktoré sa predtým nazývali testy zhody, sú súčasťou medzinárodne uznávaných noriem auditu. Pozri najmä normy ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 a 530 IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ V rámci tohto ukazovateľa by sa ako index mohol použiť pomer dodávok centrálne uskutočnených nákupov ku konečným príjemcom.

⁽³⁾ V rámci tohto ukazovateľa by sa mohli použiť ako indexy také percepčné ukazovatele, aké má Transparency International.

Tabuľka H

Hlavné údaje (indexy) združené s ukazovateľmi, navrhované v rámci hodnotenia

Príslušný ukazovateľ	Hlavné údaje (indexy)
1	— Rozdiel medzi plánovaným celkovým schodkom rozpočtu a skutočným schodkom, vypočítaný v percentách výdavkov zapísaných do rozpočtu — Rozdiel medzi plánovaným primárnym rozpočtovým zostatkom (pred úrokmi) a reálnym zostatkom vypočítaný v percentách výdavkov zapísaných do rozpočtu
2	— Priemerný rozdiel medzi reálnymi a predpokladanými výdavkami vypočítaný na základe funkčnej klasifikácie — Priemerný rozdiel medzi reálnymi a predpokladanými výdavkami vypočítaný na základe ekonomickej klasifikácie — Priemerný rozdiel medzi reálnymi a predpokladanými výdavkami vypočítaný z administratívneho hľadiska — Rozpočtová nestabilita (stredná hodnota medziročných zmien v rozpočtovej politike a v každom funkčnom alebo administratívnom členení v priebehu štyroch predchádzajúcich rozpočtových rokov: vývoj rozpočtovej politiky sa vyjadruje zmenou percentuálneho podielu rozpočtu)
3	— Skutočné príjmy po odpočítaní predpokladaných príjmov a vyjadrené v percentách rozpočtu
4	— Čiastka nedoplatkov vypočítaná v percentách celkových výdavkov
10	— Počet dní, ktoré uplynú od konca príslušného štvrťroka do zverejnenia štvrťročnej správy o plnení rozpočtu
14	— Počet dní, ktoré majú k dispozícii zákonodarné orgány na preskúmanie zákona o financiách
18	— Percento predpokladaných zdrojov, ktoré dostanú oddelenia decentralizovaných útvarov
19	— Zvýšenia miera chybovosti v bežných finančných operáciách
22	— Ceny, ktoré hradí verejný sektor za majetok, práce a služby, sú porovnateľné s tými, ktoré hradí za podobné položky súkromný sektor
24	— Počet dní, ktoré uplynú od konca príslušného štvrťroka do predloženia štvrťročnej správy o plnení rozpočtu orgánom verejnej správy
25	— Počet mesiacov, ktoré uplynú od konca rozpočtového obdobia do predstavenia finančných výkazov zákonodarným orgánom
26	— Počet mesiacov, ktoré uplynú od zverejnenia správ z externého auditu do dokončenia prác parlamentného výboru povereného ich preskúmaním

Zdroj: PEFA. Revidovaný projekt rámca hodnotenia systémov riadenia verejných financií z 12. februára 2004.

PRÍLOHA 3

UKAZOVATELE VÝKONNOSTI KOMISIE

1. V bode 3.7 metodickej príručky sa uvádzajú viaceré presné údaje týkajúce sa výberu a použitia ukazovateľov výkonnosti. Spresňuje sa v ňom najmä, že „Identifikácia ukazovateľov sa musí robiť, pokiaľ možno, v rámci PRSP (Strategický dokument na znižovanie chudoby) alebo vládnych politických dokumentov a musia sa na nej podieľať ostatní investori“. Je v ňom stanovené, že ukazovatele musia byť v súlade so zásadou SMART (Špecifické – Merateľné – Dosiahnuteľné – Relevantné – Časovo ohraničené).

2. Ukazovatele výkonnosti, zahrnuté do programov Komisie, môžu byť zatriedené do rozličných oblastí, z ktorých najdôležitejšie sú sociálne sektory ako zdravotníctvo či školstvo a riadenie verejných financií (ukazovatele VF). V rámci tohto auditu bola preskúmaná iba táto posledná kategória. V prílohe 13a príručky sa uvádza ako príklad asi štyridsať ukazovateľov výkonnosti, z ktorých sedem je špecifických pre verejné financie (pozri *tabuľka I*).

Tabuľka I

Zoznam siedmich ukazovateľov výkonnosti vzťahujúcich sa na verejné financie navrhnutých ako príklad v prílohe 13a príručky Komisie

Rozdiel medzi údajmi zapísanými v rozpočte a cieľmi vyhlásenými na úrovni sektoru
Miera plnenia rozpočtu (celkovo a v prioritných sektoroch)
Podiel rozpočtu smerujúci do najokrajovejších štruktúr (prieskumom)
Jednotkové náklady spotrebných výrobkov vo verejných súťažiach/jednotkové náklady lokálnych nákupov súkromného sektora (alebo investorov) (prieskumom),
Platobné lehoty dodávateľov
Percento nedodržania postupov
Lehoty pre ročnú účtovnú závierku a schválenie zákona o vyrovnaní/rozpočtové absolutórium

3. Tendenciou je, že vláda spolu s investormi vypracuje zoznam ukazovateľov, z ktorého si každý vyberie tie, ktoré chce používať. Cieľom je stanoviť ukazovatele, ktoré príslušný štát plne akceptuje, a zabrániť tomu, aby mal každý investor množstvo rozličných ukazovateľov.

4. O vybraných ukazovateľoch výkonnosti (čo sa týka druhu a počtu) sa rozhodovalo z prípadu na prípad. Ich počet spravidla vyjadruje rozsah variabilných splátok súvisiacich s verejnými financiami (pozri *tabuľku J*).

Tabuľka J

Percento ukazovateľov výkonnosti vo variabilných splátkach piatich preskúmaných programov

(v mil. EUR)

	Varabilné splátky				Ukazovatele výkonnosti			
	Celková suma	Čiastka spojená s ukazovateľmi pre verejné financie	Čiastka spojená so sektorovými ukazovateľmi	Percento časti verejné financie v celkovej čiastke	Celkový počet	Počet ukazovateľov pre verejné financie	Počet sektorových ukazovateľov	Percento ukazovateľov verejné financie v celkovom počte
	A	B	C	$D = B / A$	E	F	G	$H = F / E$
Etiópia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Čad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Zdroj: Dohody o financovaní.

5. Podľa Komisie je objem variabilných splátok (pozri *tabuľku K*) zvýšený, ak je potrebné „povzbudiť“ vôľu vnútroštátnych orgánov zlepšiť riadenie ich verejných financií.

Tabuľka K

Podiel variabilných splátok v piatich preskúmaných programoch

(v mil. EUR)

	Suma programu celkom	Rozpočtová podpora				Súvisiace výdavky	
		Splátky celkom	Fixné splátky	Variabilné splátky		Inštitúcio-nálne podpory	Audity
	A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G
Etiópia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Čad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Zdroj: Zmluvy o financovaní.

6. Tri z piatich kontrolovaných krajín už získali variabilné splátky. Ukazovatele výkonnosti vzťahujúce sa na riadenie verejných financií zakaždým viedli k vyplateniu menšej čiastky, ako bola plánovaná maximálna čiastka (pozri *tabuľku L*).

Tabuľka L

Vplyv ukazovateľov výkonnosti na sumu variabilných splátok vyplatených v kontrolovaných krajinách

(v mil. EUR)

Kategória ukazovateľov výkonnosti	Podľa dohody o financovaní		Podľa hodnotenia		
	Počet stanovených ukazovateľov	Maximálna stanovená suma	Počet dosiahnutých ukazovateľov	Vyplatená suma	Nevyplatená suma
Variabilná splátka z programu Mozambiku v roku 2003					
Verejné financie	8	5	5	3,50	1,50
Sociálne sektory	14	5	9	3,20	1,80
SPOLU	22	10	14	6,70	3,30
Variabilná splátka z programu Mozambiku v roku 2004					
Verejné financie	8	7	4	4,20	2,80
Sociálne sektory	14	7	10	4,90	2,10
SPOLU	22	14	14	9,10	4,90
Variabilná splátka z programu Nigeru v roku 2004					
Verejné financie	5	8	3	4,50	3,50
Sociálne sektory	7	8	4	3,75	4,25
SPOLU	12	16	7	8,25	7,75
Variabilná splátka z programu Zambie (2.) v roku 2004					
Verejné financie	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Variabilná splátka z programu Zambie (3.) v roku 2004					
Verejné financie	8	10	5	5,00	5,00
Sociálne sektory	8	20	7	16,25	3,75
SPOLU	16	30	12	21,25	8,75
CELKOVÝ SÚČET	83	100	52	53,55	46,45

(*) Spomedzi týchto 5 ukazovateľov boli 4 dosiahnuté iba čiastočne.

Zdroj: Hodnotiace dokumenty týkajúce sa uhradených splátok.

PRÍLOHA 4

SPRÁVNA PRAX V OBLASTI KOORDINÁCIE MEDZI INVESTORMI: PRÍKLAD MOZAMBIKU

1. Koordinácia medzi investormi a koordinácia s vládou je riadená dohodou o partnerstve (Memorandum of Understanding – MoU). Podpísaná bola v apríli 2004 a na konci roku 2004 mala šesťnásť členov. Zahŕňa vzorový dokument (PAF – Performance Assessment Framework), ktorého cieľom je monitorovať vývoj reforiem a ktorý je doplnený súborom opatrení/ukazovateľov na tri roky (2004 – 2006), ktoré sa jedenkrát ročne prehodnocujú.
2. V zásade sa investori zhodli nepoužívať tie ukazovatele výkonnosti, ktoré nie sú uvedené v tomto vzorovom dokumente (existujú však odchýlky, najmä pre Komisiu, ktorá do svojho programu začlenila svoje ukazovatele skôr, než bola podpísaná MoU).
3. Existuje taktiež vzorový dokument, v ktorom sú sústredené záväzky investorov voči vláde. Obsahuje asi dvadsať akcií, ktoré sa majú zrealizovať a ktoré sú zoskupené do šiestich tém: predvídateľnosť rozpočtových podpôr; zladenie a harmonizácia ukazovateľov; zníženie administratívneho zaťaženia súvisiaceho s výkonom auditov; transparentnosť; koordinácia inštitucionálnych podpôr a prispôbenie čiastok vyplatených vo forme rozpočtových podpôr.
4. Skupina investorov má rotujúce predsedníctvo (počas výkonu auditu zabezpečené Švajčiarskom) a súčasný, predchádzajúci a budúci predseda vytvárajú „trojku“.
5. Dialóg s vládou má podobu riadiaceho výboru (steering committee), ktorý zahŕňa predstaviteľov vlády a „trojku“, to znamená trojka (rotujúca) a stáli členovia – Svetová banka a Komisia. Schádza sa každé dva mesiace a častejšie v období spoločných revízií v apríli a septembri.
6. Investori sa zaviazali nevykonávať audity alebo hodnotenia nad rámec týchto dvoch spoločných prehľadov, aby znížili administratívne zaťaženie.
7. Schôdze medzi investormi sa organizujú na troch stupňoch: na úrovni vedúcich misie (pre politické otázky), vedúcich pre spoluprácu (pre identifikáciu priorít) a ekonómov (pre odborné monitorovanie).
8. Ekonómovia pracujú v tematických skupinách, za ktoré si zodpovednosť rozdelili investori. Oblasť „verejné financie“ zahŕňa skupiny týkajúce sa systému finančnej správy štátu (SISTAFE), príjmov (dane, poplatky a colné poplatky), zásobovania a auditu. Delegácia je zodpovedná za skupinu „audit“ a aktívne sa zúčastňuje na všetkých ostatných skupinách s výnimkou skupiny „príjmy“, o práci ktorej je informovaná.
9. Okrem oblasti „verejné financie“ existujú ďalšie skupiny zaoberajúce sa rozpočtovou analýzou (na ktorej sa delegácia zúčastňuje), monitorovaním programu znižovania chudoby, reformou verejného sektora (ktorá zahŕňa aspekt korupcie) atď. Delegácia plánuje stať sa súčasťou skupiny „reforma verejného sektora“ iba ako pozorovateľ (keďže nefinancuje jej opatrenia).
10. Hodnotenie riadenia verejných financií (PFMA) vypracované v septembri 2004 sa uskutočnilo podľa rámca hodnotenia PEFA (pozri prílohu 2) s tým rozdielom, že bolo vypracované spoločne s vládou.

ODPOVEĎ KOMISIE**ZHRNUTIE**

I. Cieľom rozpočtovej pomoci je podpora rastu a znižovanie chudoby obyvateľstva. Darcovia, ktorí tento druh pomoci využívajú, sa domnievajú, že za určitých podmienok na oprávnenosť je účinnejšia ako iné druhy pomoci, keďže posilňuje schopnosť vlád navrhovať a zavádzať reformy na makroekonomickej úrovni, sektorovej úrovni alebo na úrovni verejných financií. Z tohto pohľadu rozpočtová pomoc tiež predstavuje odpoveď na riziká, ktoré by mohli ovplyvniť vonkajšiu pomoc založenú na podpore projektov. Rozpočtová pomoc má preto viac rozmerov. Rozpočtová pomoc Komisie pre krajiny AKT je rovnako zameraná na otázky zdravia alebo vzdelávania, ako aj na otázku verejných financií, ktorá je tiež podstatná. Správa Dvora audítorov sa týka tejto poslednej časti a musí byť chápaná v týchto širších súvislostiach.

II. Vo všeobecnosti Komisia súhlasí s poskytovaním pomoci krajinám, ktorých administratívne štruktúry sú slabé, a to ako v oblasti verejných financií, tak aj v mnohých iných oblastiach, pričom cieľom rozvoja je práve zredukovanie týchto nedostatkov. Ako Dvor audítorov poznamenáva, Komisia v priebehu rokov výrazne zlepšila svoju schopnosť sledovať situáciu v oblasti verejných financií tým, že vo vzťahu k ostatným darcom často preberá iniciatívu.

III. Pre Komisiu musí byť riziko definované ako „čokoľvek, čo môže brániť realizácii daných cieľov“ [SEK(2004)318 z 12. marca 2004]. Riziká sa tak musia posudzovať vzhľadom na uvádzané ambície a ciele. Je teda ťažké určiť ich bez toho, aby sa vzali do úvahy konečné ciele (boj proti chudobe), ako aj mnohé rozmery tohto druhu podpory.

IV. Komisia súhlasí s pripomienkami Dvora audítorov ohľadom pokroku, ktorý vo vývoji nástrojov analýzy a kontroly dosiahla. Mohla tak poskytnúť informácie, ktoré sa zhodovali so skutočnosťou a primerane reagovať. Je samozrejme možné dosiahnuť ďalšie zlepšenia tak, že sa vezme do úvahy pomer nákladov na tieto zlepšenia a prínosov z nich, rovnováha medzi kontrolami a činnosťou Komisie, ako aj dôležitosť, ktorá sa pridelí ostatným rozmerom programu (Komisia prisudzuje v rámci rozpočtovej pomoci veľmi veľkú dôležitosť sociálnym sektorom).

V. Vo všeobecnosti sú odporúčania Dvora audítorov akceptované a zodpovedajú už prebiehajúcim činnostiam.

- a) Práve prebieha aktualizácia metodického sprievodcu, ktorý by mal byť dokončený v roku 2005.
- b) Otázka oprávnenosti krajiny v ňom bude lepšie vysvetlená.
- c) Trvalo prebieha výskum stimulujúcich ukazovateľov výkonnosti.
- d) a e) Práve prebieha dokončovanie prác programu verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Programme) a Komisia hrala a naďalej bude zohrávať hlavnú úlohu v koordinácii rozličných darcov pri otázkach riadenia verejných financií, a to aj na miestnej úrovni.
- f) Komisia má v úmysle propagovať rolu parlamentov a najvyšších kontrolných orgánov so zreteľom na nezávislosť právomocí rôznych inštitúcií a vzhľadom na Dohodu z Cotonou.

ÚVOD

1. V nadväznosti na osobitnú správu č. 5/2001 a v súlade so svojimi odporúčaniami sa Komisia okrem iného zamerala na necielenú rozpočtovú pomoc.

2. Ako Dvor audítorov vo svojej osobitnej správe č. 5/2001 (ods. 62 odporúčanie 1 e) poznamenal, Komisia nezodpovedá za chyby, ktoré v riadení spôsobia vnútroštátne orgány plniace štátny rozpočet. Je však povinná zabezpečiť prísnu kontrolu vývoja riadenia verejných financií, a to je presne to, o čo sa usiluje.

OBLASŤ AUDITU: PRIAMA A NECIELENÁ ROZPOČTOVÁ POMOC

3. – 6. Cieľom rozpočtovej pomoci je poskytnúť krajinám financie, ktoré im umožnia znížiť chudobu obyvateľstva. Na tento účel podporuje zavedenie dôležitých reforiem. Pred vykonaním platby v prospech prijímacieho štátu v rámci tejto podpory musí Komisia overiť, či boli dodržané všetky podmienky, ktoré boli prijímateľovi uložené. V súlade s konaním ostatných darcov (najmä brettonwoodskejšých inštitúcií) táto pomoc už v skutočnosti nie je cieľená.

7. Pomoc od Spoločenstva sa vo všeobecnosti poskytuje v rámci podpory strategických dokumentov na znižovanie chudoby. Táto pomoc má od roku 2000 novú podobu, ktorá je zameraná na výsledky. Výška pomoci sa mení (premenlivá tranža) podľa realizácie cieľov z hľadiska skvalitnenia služieb (napríklad očkovanie, pomoc pri pôrodoch, školská dochádzka) alebo verejných financií. Predmetom správy bola práve táto posledná položka.

9. Rozpočtová pomoc udeľuje darcom, ktorí ju využívajú, potrebnú legitimitu na to, aby mohli s krajinami viesť seriózný dialóg o spôsobe spravovania celkových štátnych finančných prostriedkov. Jej ciele sú oveľa vyššie ako ciele podpory zameranej na projekt, ktorého dosah sa zvyčajne obmedzuje na riadnu realizáciu investície.

10. Zatiaľ čo projekty zavádzajú paralelné postupy, ktoré sa prijímajúcim štátom ťažko spravujú, rozpočtová pomoc umožňuje posilnenie vnútroštátnych postupov.

11. Tento druh podpory, ktorého realizácia je pre darcov zložitá, je určite jednoduchší pre prijímajúce krajiny. Práve tak obmedzuje neefektívnosť spojenú s rastom množstva procedúr alebo s rozptýlením činností.

12. Komisia usudzuje, že pri splnení podmienok predstavuje rozpočtová pomoc veľké výhody vzhľadom na peniaze európskych daňových poplatníkov, ktoré ospravedlňujú riziká spojené s nedostatkami vnútroštátnych systémov verejných financií. Okrem toho Komisia vzala veľmi vážne do úvahy riziko, že rozpočtová pomoc nebude mať vplyv na zníženie chudoby. Komisia toto riziko riadi prostredníctvom predbežných podmienok, ktoré kladie na poskytovanie týchto podpôr. Môže tiež zastaviť prebiehajúce podpory alebo ich znížiť v závislosti od výkonnosti krajiny. V stručnosti, od prijatia po realizáciu programu sa Komisia usiluje zaviesť primerané nástroje kontroly za rozumnú cenu v pomere k znášaným rizikám a k ľudským zdrojom, ktorými disponuje (pozri nižšie odpoveď na body 63 a 65).

13. Skvalitnenie riadenia verejných financií je základným prvkom rozvoja, je v centre rozpočtovej pomoci a jeho cieľom je práve zlepšiť transparentnosť, dôveryhodnosť a účinnosť tohto riadenia. Skvalitnením riadenia verejných financií sa prispieva k plneniu cieľov znižovania chudoby.

14. Otázka závislosti na pomoci je všeobecným problémom, ktorý prekračuje rozpočtovú pomoc. Okrem toho OECD považuje systém premenlivých tranží za správny postup pri obmedzovaní nestálosti týchto podpôr.

15. Riadenie rizík spojených s rozpočtovou pomocou sa vykonáva prostredníctvom podmienok na vypracovanie a na zavedenie týchto podpôr: podmienky oprávnenosti stanovené vo finančnom návrhu, rozbehnutie, realizáciu a upresnené vo finančnej dohode, ktoré Komisii umožňujú rozhodnúť o poskytnutí alebo neposkytnutí tohto druhu pomoci, pozastaviť ju počas jej priebehu alebo zvýšiť či znížiť jej výšku.

KONTROLA DVORA AUDÍTOROV

19. (a, b, c, d) Dvor audítorov sa vo svojom vyšetrení sústreďuje na riadenie verejných financií. Pre Komisiu ide o veľmi dôležitý rozmer, avšak nie jediný. Pozornosť počas vypracovania a následnej realizácie podpôr sa zameriava tiež na ďalšie dôležité prvky: makroekonomická situácia, zdravotná a vzdelávacia politika, schopnosť krajiny sledovať ukazovatele výkonnosti, kvalita strategických dokumentov na znižovanie chudoby. Riziká spojené s vonkajšou pomocou sú opísané v dokumente Komisie SEK(2004) 318, ako „čokoľvek, čo môže brániť realizácii daných cieľov“. Tieto riziká teda treba „vždy merať vo vzťahu ku konečným cieľom“.

20. Cieľom prieskumu Dvora audítorov nie je hodnotiť vplyv na znižovanie chudoby. Komisia však zdôrazňuje, že odporúčania a analýzy Dvora treba tiež preskúmať vzhľadom na potrebnú rovnováhu, ktorú treba zachovať medzi rôznymi zložkami, na ktoré sa rozpočtová pomoc vzťahuje, vrátane jej konečného cieľa. V určitých krajinách môže byť dôvod na to, že sa venuje rovnako veľa pozornosti očkovaniu detí či návšteve zdravotných stredísk ako verejným financiám. Tým sa vysvetľuje rozdielna dôležitosť, ktorá sa v závislosti od krajiny prisudzuje ukazovateľom zdravia, vzdelávania a verejných financií.

VÝSLEDKY KONTROL

23. Ako zdôrazňuje Dvor audítorov, sprievodca, ktorý predstavuje veľmi jasný pokrok vzhľadom na predošlú situáciu, bol koncipovaný tak, že sa mal postupne vyvíjať. Práve prebieha jeho revízia. Pred začatím revízie týkajúcej sa otázky riadenia verejných financií sa čakalo na závery prieskumu Dvora.

24. Otázka príjmov je dôležitá. Je okrem iného súčasťou všetkých programov, ktoré Komisia podporuje, a bude patriť k ukazovateľom PEFA. V rámci rozdelenia úloh medzi darcami sa touto otázkou zaoberá MMF. Komisia sa snaží vyhnúť opakovaniu práce, ktorú robí táto inštitúcia, a svoju pozornosť sústreďuje na oblasti, v ktorých má skutočnú pridanú hodnotu.

25. Štruktúra časti Finančných návrhov, ktorá sa týka verejných financií, sa môže vylepšiť, avšak musí zostať v medziach optimálnej rovnováhy medzi rôznymi zložkami programu a nesmie sa vykonať na úkor informácií, ktoré sa vzťahujú na sociálne sektory.

26. Rešpektovanie podmienok oprávnenosti môže byť v porovnaní so súčasnou situáciou podané jasnejšie.

27. Obsah sprievodcu bol pravidelne aktualizovaný formou pokynov pre delegácie. Najdôležitejšie poznámky sa tiež nachádzajú na intranetovej stránke Komisie. Celá budúca verzia má byť skonsolidovaná a plánuje sa tiež vytvorenie stránky.

28. Podobne ako ostatní darcovia, ktorí poskytujú rozpočtovú pomoc, aj Komisia zakladá svoje návrhy a rozhodnutia o oprávnenosti pre rozpočtovú pomoc na analýze pôvodnej situácie a dôveryhodných výhľadov na zlepšenie situácie. Na základe tejto analýzy Komisia pri poskytovaní pomoci robí výber.

29. Tento dynamický výklad článku 61.2 by mohol zvýšiť riziko z krátkodobého hľadiska. Avšak obmedziť a riadiť toto riziko je možné vďaka selektívnosti, ku ktorej tento výklad vedie a ktorá je založená na spoľahlivosti posudku (ktorú Dvor audítorov uznal) a na vôli prijímajúcich členských štátov reformovať spojenej s posilnením ich schopností. Navyše Komisia usudzuje, že dobré vedomosti o pôvodnej situácii a o dôveryhodných výhľadoch na zlepšenie zvyšuje pravdepodobnosť vplyvu rozpočtovej pomoci na zlepšenie verejných financií a zároveň na zníženie chudoby.

30. Súdržnosť, o ktorú Dvor audítorov žiada, bude lepšie objasnená a zároveň sa udrží rozumná rovnováha medzi úlohami kontroly, opisu a činnosti Komisie, ako aj rovnováha medzi jednotlivými zložkami finančného návrhu (najmä tými, ktoré sa týkajú sociálnych sektorov). Nakoniec Komisia bude naďalej uprednostňovať ciele prístup k tým aspektom programu reforiem, ktoré považuje za prvoradé z krátkodobého a strednodobého hľadiska a tieto priority odôvodní.

32. Dvor audítorov poznamenáva, že podstatná časť informácií sa tiež nachádza vo finančných návrhoch. Naďalej sa bude vynakladať snaha, aby boli tieto informácie menej rozptýlené, viac formalizované a štruktúrované a aby boli lepšie objasnené súvislosti, a to v rozumnej miere.

33. Ako Dvor audítorov poznamenáva, finančné návrhy obsahujú zásadné reformy. Je ťažké úplne vyčerpávajúco opísať reformy, a to o to viac, že táto istá práca sa musí vykonať pre všetky ostatné sektory, ktoré sú v pozornosti finančného návrhu: makroekonomická situácia, zdravie, vzdelávanie, štatistika, kontrola, hodnotenie Strategického dokumentu na znižovanie chudoby, čo sú len tie sektory, ktoré sa vyskytujú systematicky. Nie je isté, že systematicky vyčerpávajúce opisy majú skutočnú pridanú hodnotu.

34. Korupcia je neduh, na ktorý Komisia zameriava celú svoju pozornosť. Boj proti korupcii je okrem iného uvedený v článku 9 Dohody o partnerstve z Cotonou. Skôr ako do rámca osobitného nástroja bola otázka korupcie umiestnená do centra spolupráce. Navyše bola do všetkých vzorov finančných zmlúv vrátane tých, ktoré sa používajú na rozpočtovú pomoc, vložená štandardná klauzula boja proti podvodu (korupcii). Ako Dvor audítorov podčiarkuje, nesmiernou výhodou rozpočtovej pomoci je, že útočí na jeden z hlavných možných zdrojov korupcie v mnohých krajinách AKT: riadenie verejných financií. Komisia vo finančných návrhoch poskytne informácie, ktoré má o ostatných oblastiach korupcie (súdnictvo, polícia, najvyšší kontrolný orgán), ak tieto informácie možno považovať za seriózne a dôveryhodné.

35. – 36. Existencia formalizovaných plánov, ktoré opisujú inštitucionálne potreby a podpory, je žiaduca vo všetkých sektoroch. Za tieto plány zodpovedá štát. Komisia poskytuje podporu pri ich vypracovaní a bude v tom naďalej pokračovať. Tieto plány však neexistujú zakaždým, nie sú zakaždým vyčerpávajúce a ich neustála aktualizácia je problematická. Pri poskytovaní podpory na vypracovanie týchto plánov sa Komisia usiluje o to, aby boli jasne určené priority vrátane tých, na ktoré sa poskytujú financie z ERF.

37. Kladné stanovisko vedúcich delegácie zakotvené v sprievodcovi je implicitne udelené zároveň s odovzdaním finančných návrhov, ktoré obsahujú celý rámec ukazovateľov a podmienok, ktoré sa potom podrobne uvedú vo finančných dohodách. Komisia predpokladá, že polročné správy v závere zahrnú celkový jasný názor na situáciu verejných financií a ich výhľady na zlepšenie.

38. Dvor audítorov uznáva, že Komisia počas kontroly určila až na jednu výnimku všetky zistené nedostatky. Výnimka sa týka „nesplatených záväzkov“ v Čade v rámci programu, ktorý Komisia pozastavila a ktorý teda nebol predmetom tej istej kontroly.

Vláda sa zaviazala prijať istý počet nápravných opatrení. Komisia sa postará o sledovanie účinku týchto reforiem.

39. Dvor audítorov poznamenáva, že rozhodnutia Komisie boli prijaté na základe presných vedomostí o jednotlivých situáciách (bod 31) a o predpokladaných zásadných smeroch vývoja (bod 38). Komisia sa postará o poskytnutie bohatejšej argumentácie na podporu jej rozhodnutí.

40. Vo všetkých navštívených krajinách Komisia poskytla podporu prostredníctvom MMF, koná tam spolu so Svetovou bankou a vo väčšine prípadov s inými darcami. Vo všeobecnosti sa darcovia (s výnimkou Spojených štátov) priaznivo nakláňajú smerom k rozpočtovej pomoci. Otázky viditeľnosti, návratnosti pomoci patria medzi faktory, ktoré sa berú do úvahy.

42. Komisia zaviedla nástroj na systematickú kontrolu riadenia verejných financií a na základe poučení získaných z prvej vlny týchto správ chystá zlepšenia. Tieto zlepšenia:

- a) budú brať do úvahy situáciu opísanú ukazovateľmi „PEFA“;
- b) budú obsahovať syntetickú kontrolu plnenia programov inštitucionálnej pomoci;
- c) budú obsahovať analýzu súvislosti medzi nedostatkami situácie a plánovanými reformami a podporami;
- d) budú obsahovať celkové vyhodnotenie od delegácie;

e) budú žiadať, aby sa o faktické prvky týchto správ naďalej delilo s ostatnými darcami;

f) ustanovia, že sa vnútroštátne orgány budú naďalej čo najviac pridružia k hodnotiacim prácam;

g) okrem výnimočných prípadov, ktoré si vyžadujú bližšiu kontrolu, privedú periodicitu na jednoročný rytmus, ako navrhoval Dvor.

43. Tieto správy sa už zakladajú na najnovších hodnoteniach.

44. Hodnotiaci rámec bol z veľkej časti Komisiou odskúšaný a práve sa dokončuje. Vykonanie úprav sa predpokladá na koniec ročného skúšobného obdobia. Niektoré návrhy Dvora audítorov už boli prediskutované s ostatnými darcami.

45. Definícia ukazovateľov výkonnosti je predmetom neustálej pozornosti Komisie. To je jedným z dôvodov, prečo pristúpila k spätnému hodnoteniu svojej skúsenosti s premenlivými tranžami.

46. Jedným z ponaučení z tejto kontroly je, že na to, aby ukazovatele boli efektívne, musí byť ich počet obmedzený a nemôžu pokrývať všetky oblasti. Musia sa týkať faktorov, ktoré sú považované za podstatné. Ako však vyplýva zo štruktúry monitorovacej správy vyžadanej od delegácií, kontrola Komisie sa neobmedzuje len na tieto ukazovatele.

47. Monitorovacie správy sa vyvíjajú. V prvých správach delegácie opísali súčasnú situáciu, čo možno vzbudilo dojem, že sú príliš „statické“. Ďalšie správy sa musia viac zamerať na dynamický prístup. Boli využívané ústrednými orgánmi, ktoré zlepšia formálnu spätnú väzbu voči delegáciám.

48. Podnet pre vládu k reforme nezávisí len na primeranosti ukazovateľov výkonnosti. Týka sa tiež iných faktorov, ako sú výška podpory, celková podmienenosť darcov, účinnosť koordinácie týchto darcov atď. Komisia s vládami rokuje o ukazovateľoch a snaží sa o systematickú koordináciu s ostatnými darcami. Komisia považuje za normálne, že sa povaha a počet ukazovateľov týkajúcich sa riadenia verejných financií menia podľa situácie v krajine.

49. Úrovně poskytovania a plnenia rozpočtu, najmä rozpočtu sektorov zdravia a vzdelávania sú pre Komisiu základnými prvkami, ktoré treba sledovať pri poskytovaní rozpočtovej pomoci. Skutočnosť, že sa ľahko kontrolujú, je skôr výhodou ako nevýhodou. Musia byť samozrejme doplnené o menšie množstvo vybraných ukazovateľov v závislosti od osobitnej situácie v každej krajine.

50. Ak je to potrebné, musia byť pri každom ukazovateli upresnené informácie o definícii, spôsobe výpočtu a zdrojoch informácií.

51. Význam, ktorý sa má prisúdiť premenlivým tranžám a ukazovateľom výkonnosti týkajúcim sa verejných financií, závisí od mnohých činiteľov: závislosť na špecifickej podpore, stabilita ekonomickej situácie, situácia v sektorech zdravia a vzdelávania, ponaučenia z predchádzajúcich programov. V prípade piatich krajín, ktoré Dvor audítorov sledoval, je jasné, že význam ukazovateľov verejných financií bol úmerný nedostatkom systémov (pohybujúc sa od 59 % programu v Zambii po 7 % v Etiópii).

52. Koordinácia s ostatnými darcami, či už na riadiacej alebo na miestnej úrovni, bola vždy v strede záujmu Komisie.

53. Táto koordinácia bola vyvinutá v rámci programu PEFA, ktorý iniciovala Komisia a Svetová banka, ale tiež v rámci Strategického partnerstva s Afrikou (SPA) a Výboru pre rozvojovú pomoc OECD.

54. Ako Dvor audítorov poznamenáva, koordinácia na miestnej úrovni je viac-menej dobrá. Formalizácia je určite potrebná, keď podporu poskytuje veľké množstvo partnerov (Mozambik), nemusí tomu tak byť, ak je toto množstvo nižšie. Komisia prevzala vedenie vo viacerých oblastiach (napríklad vyžadovaním kontroly ukazovateľov výsledkov) a častokrát bola na počiatku činnosti darcov. V iných oblastiach rešpektuje rozdelenie úloh medzi rôznymi darcami (napríklad MMF sleduje makroekonomickú situáciu a príjmy).

55. Je pravdou, že je niekedy zložité poznať presnú situáciu ohľadom financovania pomoci ostatnými darcami, a to aj pre prijímajúce krajiny a MMF.

56. Na úspech reforiem je potrebné, aby sa na ňom zúčastnili všetky zainteresované strany.

58. Komisia si uvedomuje dôležitosť role národných parlamentov a potreby propagovať a posilňovať túto rolu. Jej schopnosť konať v tejto oblasti však netreba preceňovať, keďže rozdelenie právomocí medzi parlamentom a vládou a ich rovnováha je problémom, ktorý sa priamo týka zvrchovanosti prijímacieho štátu. Možno k nemu teda pristupovať len opatrne vzhľadom na rešpektovanie nezávislosti jednotlivých inštitúcií prijímajúceho štátu a na Dohodu z Cotonou.

59. Situácia najvyšších kontrolných orgánov sa tiež výrazne líši v závislosti od krajiny. Komisia sa však usiluje vždy, keď je to možné, o zahrnutie užitočných informácií, pochádzajúcich z práce týchto inštitúcií.

60. Rámec 7 predstavuje príklad nie vždy ľahkého dialógu, ktorý Komisia v Mozambiku začala s jedným najvyšším kontrolným orgánom. V tomto prípade správny súd darcom pripomenul, že je autonómnou inštitúciou.

61. Komisia viackrát hájila a poskytla inštitucionálnu podporu najvyšším kontrolným orgánom. Delegáciám bol zaslaný návrh strategického dokumentu.

62. Možnosť Komisie zblížiť sa s parlamentmi a s najvyššími kontrolnými orgánmi sa musí preskúmať opatrne prípad od prípadu a so zreteľom na Dohodu z Cotonou. Ide o veľmi citlivú oblasť, ktorá sa týka štátnej zvrchovanosti a ktorú treba chápať vzhľadom na vnútroštátne predpisy, ktoré stanovujú rozdelenie a rovnováhu právomocí medzi inštitúciami.

63. Treba nájsť rovnováhu medzi ľudskými zdrojmi, ktoré majú na starosti sledovanie, kontrolu a zdrojmi, ktoré majú aktívnu rolu v dialógu jednotlivých politik, medzi zdrojmi, ktoré kontrolujú verejné financie a tými, ktoré sledujú sociálne alebo makroekonomické ukazovatele.

65. Komisia si uvedomuje, že si určila ciele, ktoré sú ambiciózne vzhľadom na ľudské zdroje, ktoré má k dispozícii. Zdôrazňuje, že nárast úloh, ako sa odporúča v správe, môže mať za následok zvýraznenie tohto nesúladu.

66. Komisia v súčasnosti vytvára kontrolné zoznamy podľa návrhu Dvora audítorov.

67. Komisia bude naďalej vyvíjať úsilie v oblasti odbornej prípravy.

68. Bude podporovať výmeny medzi delegáciami na základe najlepších postupov.

69. Pozri odpoveď Komisie na bod 38.

70. Komisia súhlasí s Dvorom audítorov, podľa ktorého bol zistený výrazný pokrok v riadení verejných financií v krajinách, ktoré dostali rozpočtovú pomoc, čo je v súlade so sledovanými cieľmi. Komisii to potvrdzuje správnosť jej výberov. Zlepšenie spravovania rozpočtu má vplyv na celkové vládne zdroje a nie na financovanie zo strany Spoločenstva. Treba poznamenať, že tieto zlepšenia je potrebné konsolidovať a že sa v nich musí pokračovať, čo je argumentom v prospech pokračovania v tomto úsilí.

71. Je vhodné poznamenať, že práve pod vplyvom programu rozpočtovej pomoci sa skutočne pristúpilo ku globálnej reforme verejných financií. V tejto súvislosti skutočnosť, že Dvor audítorov hovorí o „skôr pozitívnych predbežných čiastočných výsledkoch“ je priaznivým faktom, ktorý bol sčasti dosiahnutý vďaka rozpočtovej pomoci.

72. Každá finančná dohoda obsahuje podrobné podmienky a očakávané výsledky (merané prostredníctvom ukazovateľov) a predstavuje právny zmluvný záväzok medzi prijímajúcim štátom a Komisiou. Reakcie Komisie zodpovedajú riadeniu rizika, ktoré považuje za primerané. Preto v jednom z piatich prípadov, ktoré Dvor preskúmal, Komisia pozastavila poskytovanie podpory. V ostatných prípadoch zmenila výšku poskytovanej podpory podľa vývoja ukazovateľov výkonnosti, ktoré sa mimochodom netýkajú len verejných financií, ale aj sociálnych služieb poskytovaných najchudobnejšej populácii, ženám a deťom.

73. Na konci alebo prípadne aj počas každého programu sa prostriedky, ktoré neboli vyplatené z dôvodu nedodržania podmienok alebo nedosiahnutia výsledkov, uvoľnia a prevedú do Národného orientačného programu. Toto nevyčerpanie prostriedkov sa však zvyčajne schváli pri príležitosti kontroly v polovici alebo na konci daného obdobia, vďaka ktorej je možné v prípade potreby znížiť výšku Národného orientačného programu. Stimulujúci charakter premenlivých tranží tak zostáva neporušený.

74. Ako vyplýva z kontroly, ktorú nedávno vykonala Komisia, pri príležitosti každého nového programu sa podmienenosť, význam tranží a jednotlivé ukazovatele revidujú.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

76. Dvor audítorov poznamenáva, že Komisia definovala *metodický rámec*, ktorý predstavuje veľmi výrazný pokrok vzhľadom na predchádzajúcu situáciu (bod 23). Dvor usudzuje, že tento rámec môže byť doplnený a v niektorých bodoch spresnený (body 25 a 26). Konkrétne bude možné lepšie vyzdvihnúť súdržnosť a logiku programov (bod 30). Uskutočnené aktualizácie metodického rámca budú skonsolidované v novej verzii sprievodcu, na ktorej útvary pracujú a ktorá bude zahŕňať aktualizáciu monitorovacích správ (bod 42).

77. Dvor audítorov poznamenal, že metodický rámec bol zavedený viac-menej vyhovujúcim spôsobom a že ukazovatele výkonnosti sa v súčasnosti zlepšujú. Niektoré oblasti ešte možno doplniť alebo spresniť. Komisia zdôraznila, že treba hľadať rovnováhu medzi rôznymi zložkami rozpočtovej pomoci: prioritou by mala naďalej zostať predovšetkým pozornosť venovaná otázkam sociálnych sektorov. Rozpočtová pomoc bude naďalej útočiť na jeden z hlavných možných zdrojov korupcie: nedostatky v riadení verejných financií.

Správy delegácií by sa mali vyvíjať smerom k väčšej dynamickosti.

79. Koordinácia je jednou z priorít Komisie, či už na riadiacej alebo na miestnej úrovni, najmä pokiaľ ide o zavedenie Hodnotiaceho rámca PEFA. V oblasti rozpočtovej pomoci je Komisia aktívna na všetkých koordinačných úrovniach.

80. Dvor audítorov v prieskume uznáva, že informácie, na základe ktorých sa prijali rozhodnutia o financovaní a informácie uvedené v monitorovacích dokumentoch, *zodpovedali skutočnosti*.

81. Komisia poznamenáva, že Dvor nespochybňuje jej výklad článku 61 ods. 2 Dohody z Cotonou. Selektívnosť podpory poskytovanej Komisiou, ku ktorej vedie výklad zameraný na spoľahlivosť posudku a na vôľu prijímacieho štátu reformovať, umožní obmedziť a riadiť riziko, ktoré Dvor uvádza.

82. Komisia bude naďalej skvalitňovať prezentáciu programov, pričom lepšie vyzdvihne vnútornú súdržnosť a zároveň zachová rozumnú rovnováhu medzi rozličnými zložkami programu (ktorý sa neobmedzuje výhradne na otázku verejných financií), bude bdieť nad rovnováhou, ktorú treba rešpektovať medzi monitorovacími prácami, kontrolou a aktívnejším konaním voči vláde a ostatným darcom. Napokon vezme do úvahy náklady a očakávaný prínos z vyčerpávajúcejších informácií.

83. Viacero faktov naznačuje priaznivý vývoj v riadení verejných financií v mnohých krajinách, ktoré prijímajú rozpočtovú pomoc. Pokiaľ ide o riziko, ktoré je v „pracovnom dokumente o opise rizík spojených s vonkajšou pomocou“ vymedzené ako „čokoľvek, čo môže brániť realizácii daných cieľov“, Komisia sa domnieva, že „riziká sa musia vždy merať vo vzťahu ku konečným cieľom“.

84. V súčasnosti sa aktualizuje metodický sprievodca. Čakalo sa na odporúčania Dvora audítorov, aby do neho bolo možné vložiť tie odporúčania, ktoré Komisia považuje za relevantné. V pokynoch sa kladie dôraz na potrebu lepšie vyzdvihnúť súdržnosť činností. Komisia poznamenáva, že jej rozhodnutia a súdržnosť činností Dvor audítorov v prieskume nespochybnil. Boj proti korupcii a osobitne proti tej, ktorá postihuje využívanie verejných fondov je a zostane jadrom programov. Komisia vezme do úvahy niektoré zlepšovacie návrhy z monitorovacej správy. Čo sa týka príjmov, Komisia vyjadruje pochybnosti nie o samotnom význame tejto problematiky ale o pridanej hodnote, ktorú môže priniesť do analýzy v tejto oblasti, ktorú veľmi dobre kryje MMF.

85. Budúci sprievodca má podľa plánov pri každom prípade formalizovanejšie preukázať dodržiavanie článku 61 ods. 2 Dohody z Cotonou.

86. Komisia sa zaviazala k používaniu ukazovateľov výkonnosti, ktoré budú čo najviac stimulujúce a zamerané na výsledky napriek tomu, že meranie úrovne skutočnej stimulácie je vždy problematické.

87. Komisia už urobila, čo bolo v jej silách, a čo je dokonca prioritné, aby dovedla do konca hodnotiaci rámec výkonnosti verejných financií vytvorený v rámci PEFA, ktorý iniciovala. Závisí to však aj od pozície ostatných darcov. V určitej fáze sa musia pri vytváraní spoločného postupu prijímať kompromisy.

88. Už dlhé roky sa Komisia usiluje o podporu koordinácie na miestnej úrovni a dala podnet k vytvoreniu mnohých spoločných rámcov darcov poskytujúcich rozpočtovú pomoc. Podľa

vzoru, ktorý Komisia odporúča, by bola každému darcovi ponechaná slobodná voľba.

89. Role parlamentov a najvyšších kontrolných orgánov sú podstatné. Možnosť Komisie priblížiť sa týmto inštitúciám však musí byť preskúmaná opatrne a rešpektujúc zvrchovanosť krajiny a vnútroštátne predpisy, ktoré rozdeľujú právomoci medzi inštitúciami a určujú rovnováhu medzi nimi. Túto možnosť tiež treba preskúmať vzhľadom na Dohodu z Cotonou.