

I

(Informacije)

RAČUNSKO SODIŠČE

POSEBNO POROČILO št. 2/2005

o proračunski pomoči ERS državam AKP: upravljanje vidika „reforma javnih financ“ s strani Komisije, z odgovori Komisije

(predstavljeno v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

(2005/C 249/01)

KAZALO

	Odstavki	Stran
OKRAJŠAVE IN IZRAZI		3
POVZETEK	I–V	4
Opis mehanizma	I–II	4
Revizija Računskega sodišča	III	4
Rezultati revizije	IV–V	4
UVOD	1–2	5
PODROČJE REVIZIJE: NEPOSREDNA NENAMENSKA PRORAČUNSKA POMOČ	3–18	5
Opredelitev	3–5	5
Izboljšati upravljanje javnih financ: eden od ciljev proračunske pomoči	6–8	5
Prednosti: prilastitev in poenostavitev za državo upravičenko	9–11	5
Pomanjkljivost: tveganja, povezana s pomanjkljivimi nacionalnimi sistemi javnih financ	12–14	6
Izvajanje: pomoč pod določenimi pogoji	15	6
Uredbene določbe	16–18	7
REVIZIJA SODIŠČA	19–22	7
Cilj revizije	19–20	7
Revizijski pristop	21–22	7
REVIZIJSKE UGOTOVITVE	23–74	8
Ocena začetnega stanja upravljanja javnih financ	23–40	8
Opredelitev metodološkega okvira	23–30	8
Metodološki okvir izboljšán, vendar ga je treba dopolniti	23–27	8
Dinamična razlaga pogojev za upravičenost	28–29	9
Skladnost programov bi morala biti bolj izrecno določena	30	9

	Odstavki	Stran
Izvajanje metodološkega okvira	31–37	9
Začetne ocene na splošno dokončane in povezane z načrtom državnih reform	31–33	9
Boj proti korupciji: problem, ki zahteva več pozornosti	34	10
Institucionalne podpore usklajene, vendar niso vedno del splošnega okvira . . .	35–36	10
Ni priporočil vodij delegacij	37	11
Podatki skladni z resničnostjo	38	11
Premalo utemeljene odločitve Komisije	39–40	11
Spremljanje razvoja reform	41–74	12
Metodološki okvir v pripravi	41–46	12
Poročila delegacij o spremljanju je treba izboljšati	42–44	12
Izboljševanje kazalnikov učinkovitosti	45–46	13
Izvajanje metodološkega okvira	47–68	13
Nepopolna poročila delegacij o spremljanju	47	13
Kazalniki učinkovitosti včasih niso dovolj spodbudni	48–51	14
Usklajevanje z drugimi posojilodajalci v različnih državah na različnih stopnjah napredka	52–55	14
Odnose s parlamenti in vrhovnimi revizijskimi institucijami je treba okrepiti . . .	56–62	15
Pomanjkanje človeških virov v Komisiji	63–68	16
Resničnost: reforme napredujejo, vendar upravljanje v državah upravičenkah še vedno ni dovolj kakovostno	69–71	16
Ustrezni odzivi Komisije	72–74	17
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA	75–89	18
Zaključki	75–83	18
Priporočila	84–89	18
PRILOGA 1 – Šest tabel, ki kažejo pomembnost proračunskih pomoči		20
PRILOGA 2 – Osnutek novega okvira za ocenjevanje sistemov upravljanja javnih financ		24
PRILOGA 3 – Kazalniki učinkovitosti, ki jih uporablja Komisija		28
PRILOGA 4 – Dobre prakse s področja usklajevanja med posojilodajalci: Primer Mozambika		30
Odgovori Komisije		31

OKRAJŠAVE IN IZRAZI

AKP	—	afriske, karibske in pacifiške države, podpisnice Sporazuma iz Cotonouja
FAR	—	Francoska agencija za razvoj
ARB	—	Afriška razvojna banka
SB	—	Svetovna banka
CFAA	—	Country Financial Accountability Assessment (ocena finančne odgovornosti države)
CPAR	—	Country Procurement Analytical Review (analitični pregled oddaje naročil)
DFID	—	UK-Department for International Development (britanski oddelek za mednarodni razvoj)
SDZR	—	Strateški dokument za zmanjševanje revščine
EMCP	—	Expenditure Management and Control Programme (program za upravljanje odhodkov in nadzor nad njimi)
ERS	—	Evropski razvojni sklad
MDS	—	Mednarodni denarni sklad
JF	—	Javne finance
FRA	—	Fiduciary Risk Assessment (ocena fiduciarnega tveganja)
PZRR	—	Sklad za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti
HOAP	—	Harmonisation of Overseas Audit Practice (usklajevanje čezmorskih revizijskih praks)
BWU	—	Ustanovi Bretton Woods (SB in MDS)
IFAC	—	International Federation of Accountants (Mednarodna računovodska zveza)
ISA	—	International Standards on Auditing (mednarodni revizijski standardi)
VRI	—	Vrhovna revizijska institucija
MoU	—	Memorandum of Understanding (Memorandum o soglasju)
OECD	—	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PAF	—	Performance Assessment Framework (okvir za ocenjevanje uspešnosti)
PARPA	—	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (akcijski načrt za zmanjšanje absolutne revščine)
PEFA	—	Public Expenditure Financial Accountability (javni izdatki in finančna odgovornost)
PEMFA	—	Public Expenditure Management Financial Accountability (upravljanje javnih izdatkov in finančna odgovornost)
PER	—	Public Expenditure Review (pregled javnih izdatkov)
PETS	—	Public Expenditure Tracking Survey (nadzor nad javnimi izdatki)
PFMA	—	Public Finance Management Assessment (ocena upravljanja javnih financ)
NIP	—	Nacionalni indikativni program
VPPZR	—	Večletni program podpore za zmanjševanje revščine
VZRD	—	Visoko zadolžena revna država
PRSP	—	Poverty Reduction Strategy Paper (glej SDZR)
PSCAP	—	Public Service Capacity Building Programme (program krepitve zmogljivosti javnih služb)
ROSC	—	Report on the Observance of Standards and Codes (poročilo o upoštevanju standardov in kodeksov)
SISTAFE	—	Sistema de Administração Financeira do Estado (državni sistem finančnega upravljanja)
TDFO	—	Tabela državnih finančnih operacij

POVZETEK**Opis mehanizma**

I. Obseg neposredne nenamenske proračunske pomoči se je v zadnjih letih precej povečal, tako da zajema približno petino vseh pomoči Evropskega razvojnega sklada. Ta pomoč ima več pomembnih prednosti – predvsem prilastitev in poenostavitev (glej odstavke 9–11) – vendar prinaša tudi tveganje, ki je drugačno kot pri drugih vrstah pomoči (glej odstavke 12–13), saj so cilji bolj ambiciozno zastavljeni, denar pa se združi z drugimi prihodki držav, ki ga nato porabijo v skladu s svojimi, običajno slabimi, sistemi upravljanja. Proračunska pomoč je zasnovana tako, da bi državam upravičenkam pomagala zmanjšati to tveganje ter jim hkrati omogočila samostojno vodenje razvoja, usmerjenega v rast in boj proti revščini. Večina posojilodajalcev se vse bolj zanima za to obliko pomoči, ki se v temeljih razlikuje od tradicionalnih projektnih podpor (glej odstavek 11).

II. Komisija je pripravljena izplačati proračunsko pomoč državam s slabim sistemom upravljanja, če te uvedejo reforme za njegovo izboljšanje (glej odstavek 28–29), kar pa je dolgotrajen proces. Zaradi tega je Komisija razvila orodja, katerih namen je poleg začetnega ugotavljanja kakovosti upravljanja javnih financ in predlaganih reform, tudi končna ocena razvoja tega upravljanja in napredek reform.

Revizija Računskega sodišča

III. Namen te revizije je preučiti, kako je Komisija v obdobju 2003–2004 obvladovala tveganje, povezano z javnimi financami v okviru proračunske pomoči (glej odstavek 12) in se prepričala o kakovosti upravljanja javnih financ in učinkovitosti reform, ki jih je uvedla država upravičenka (glej odstavek 19–20). Revizija je zajela predvsem programe neposredne nenamenske proračunske pomoči Evropskega razvojnega sklada, odobrene v okviru Sporazuma iz Cotonouja, in je temeljila na preverjanjih, opravljenih na sedežu in v petih državah (glej odstavek 21–22).

Rezultati revizije

IV. Orodja za analizo in spremljanje, ki se uporabljajo v dogovoru z drugimi posojilodajalci, zlasti Svetovno banko in Mednarodnim denarnim skladom, zagotavljajo razmeroma celovite podatke, ki Komisiji omogočajo ustrezno odzivanje. Kljub temu je treba izboljšati njihovo zasnovano (glej odstavke 23–27 in 42–46) in izvajanje (glej odstavke 31–37 in 47–68). Njihova zasnova je pomanjkljiva na ravni diagnosticiranja in poročil o spremljanju, ki niso dovolj celovita in nazorna, njihovo izvajanje na lokalni ravni pa ni ustrezno usklajeno z drugimi posojilodajalci in dovolj oprto na parlamente in vrhovne revizijske institucije držav upravičenk.

V. Sodišče Komisiji priporoča, da:

- (a) posodobi in dopolni svoj Metodološki priročnik, vključno z vidiki, ki se nanašajo na poročila o spremljanju (glej odstavek 84);
- (b) bolj jasno dokaže upravičenost držav upravičenk do sredstev (glej odstavek 85);
- (c) uporabi bolj spodbudne kazalnike učinkovitosti za javne finance (glej odstavek 86);
- (d) dokonča novo orodje za oceno kakovosti upravljanja javnih financ in različne posojilodajalce čim bolj spodbudi k njegovi uporabi (glej odstavek 87);
- (e) okrepi sodelovanje med posojilodajalci na lokalni ravni (glej odstavek 88);
- (f) okrepi svoje odnose s parlamenti in vrhovnimi revizijskimi institucijami držav upravičenk (glej odstavek 89).

UVOD

1. Leta 2000 je Sodišče pregledalo, kako je Komisija spremljala uporabo partnerskih skladov iz podpor za strukturno prilagajanje, dodeljenih za proračunsko pomoč državam AKP ⁽¹⁾. Komisija je to vrsto pomoči pozneje nadomestila s proračunsko pomočjo, ki zdaj zajema več kot četrtno vseh pomoči devetega ERS (glej tabelo A v Prilogi 1).

2. Parlament ⁽²⁾ in Svet ⁽³⁾ priznavata prednosti proračunske pomoči. Zaskrbljena sta zaradi ureditve nadzora nad proračunsko pomočjo in pozivata Komisijo, da skrbno upošteva člen 61(2) Sporazuma is Cotonouja (glej odstavek 18) in da v sodelovanju z drugimi posojilodajalci zagotovi natančno spremljanje razvoja upravljanja javnih financ v državah upravičenkah in napredovanja reform za njegovo izboljšanje.

PODROČJE REVIZIJE: NEPOSREDNA NENAMENSKA PRORAČUNSKA POMOČ

Opredeleitev

3. Proračunska pomoč se nakaže v proračun države upravičenke, da se ublaži nezadostnost domačih virov. V resnici je podpora njeni plačilni bilanci in javnim financam. Trenutno je proračunska pomoč, ki jo nakaže Komisija, predvsem „neposredna“ in „nenamenska“. V tabeli B v Prilogi 1 je prikazana višina te pomoči glede na skupni znesek pomoči iz ERS, v tabeli C v Prilogi 1 pa njena porazdelitev po državah.

4. Pomoč je „neposredna“, ker neposredno napaja proračune, ne da bi bila na drugi strani potrebna dodelitev deviz za uvoz nujnih dobrin države, saj ta mehanizem na splošno ni več potreben, ker so valute držav upravičenk skoraj vedno zamenljive in prosto prenosljive.

5. Prav tako je „nenamenska“, ker se ne loči od drugih proračunskih prihodkov in ni vezana na določene odhodke, kar je drugače kot pri namenskih proračunskih pomočeh, kjer se sredstva iz ERS nakažejo na posebne račune, za katerih uporabo se zahteva podpis vodij delegacij, da se lahko ugotavlja njihova poraba. Namenske proračunske pomoči so omejene na primere ⁽⁴⁾, ko imajo države hude likvidnostne težave.

⁽¹⁾ Glej Posebno poročilo Računskega sodišča št. 5/2001 (UL C 257 z dne 14.9.2001).

⁽²⁾ Glej Resolucijo Evropskega parlamenta s pripombami na Sklep o podelitvi razrešnice Komisiji glede izvrševanja proračuna za šesti, sedmi in osmi Evropski razvojni sklad za proračunsko leto 2002, objavljen v UL L 330 z dne 4.11.2004.

⁽³⁾ Glej dokument skupine AKP/FIN Sveta št. 6107/04 z dne 19. februarja 2004 o podelitvi razrešnice Komisiji glede izvrševanja proračuna za šesti, sedmi in osmi ERS za proračunsko leto 2002.

⁽⁴⁾ Leta 2000 je Komisija priznala omejitve pri uspešnosti namenske porabe, predvsem zaradi neprimernih učinkov (zamude pri izvrševanju, drobitev proračunskega postopka), zahtevnosti postopkov določanja namena in predvsem zaradi nadomestljivosti proračuna.

Izboljšati upravljanje javnih financ: eden od ciljev proračunske pomoči

6. Glavna cilja proračunske pomoči sta rast in zmanjševanje revščine in sta navedena tudi med razvojnimi cilji Združenih narodov za novo tisočletje ⁽⁵⁾.

7. Pri večini zadevnih držav AKP se to odraža v Strateškem dokumentu za zmanjševanje revščine (SDZR), ki ga pripravi država in odobrijo glavni posojilodajalci. V tem dokumentu so opredeljene najpomembnejše srednjeročne smernice države za zmanjšanje revščine prebivalstva.

8. Reforme upravljanja javnih financ so eden od vidikov splošne strategije za boj proti revščini ter neposrednih namenenskih proračunskih podpor ERS. Zaradi dinamičnega pristopa Komisije (glej odstavek 28) postanejo te reforme same po sebi pomemben cilj proračunske pomoči.

Prednosti: prilastitev in poenostavitev za državo upravičenko

9. Neposredna nenamenska proračunska pomoč Komisiji omogoča, da se v polni meri vključi v problematiko upravljanja nacionalnih proračunov, tako da z državami vzpostavi stalen dialog o reformah za izboljšanje upravljanja. Sredstva evropskega davkoplačevalca učinkujejo kot finančni vzvod, zato omogočajo izboljšanje splošne kakovosti in učinkovitosti vseh nacionalnih proračunskih prihodkov in odhodkov. To izboljšanje pospešuje razvoj na splošno in koristi podporam za različne oblike projektov, ki jih financirajo posojilodajalci.

10. Proračunska pomoč bi državi morala omogočiti boljšo prilastitev kot pomoč, nakazana različnim projektom. Poleg tega postane pomoč sestavni del proračuna, kar pomeni, da je dejansko pod nadzorom nacionalnega parlamenta.

11. Proračunska pomoč lahko v veliki meri pripomore k poenostavitvi postopkov v zvezi z odhodki, saj zmanjšuje število potrebnih korakov. Ker se pomoč združi z nacionalnim proračunom, je porabljena po postopkih, ki veljajo za izvrševanje proračuna zadevne države, medtem ko se projekti, ki imajo druge prednosti, na splošno izvajajo zunaj proračunov ⁽⁶⁾ držav upravičenk in se vodijo v skladu s postopki, ki jih določijo posamezni posojilodajalci ⁽⁷⁾ (glej diagram 1).

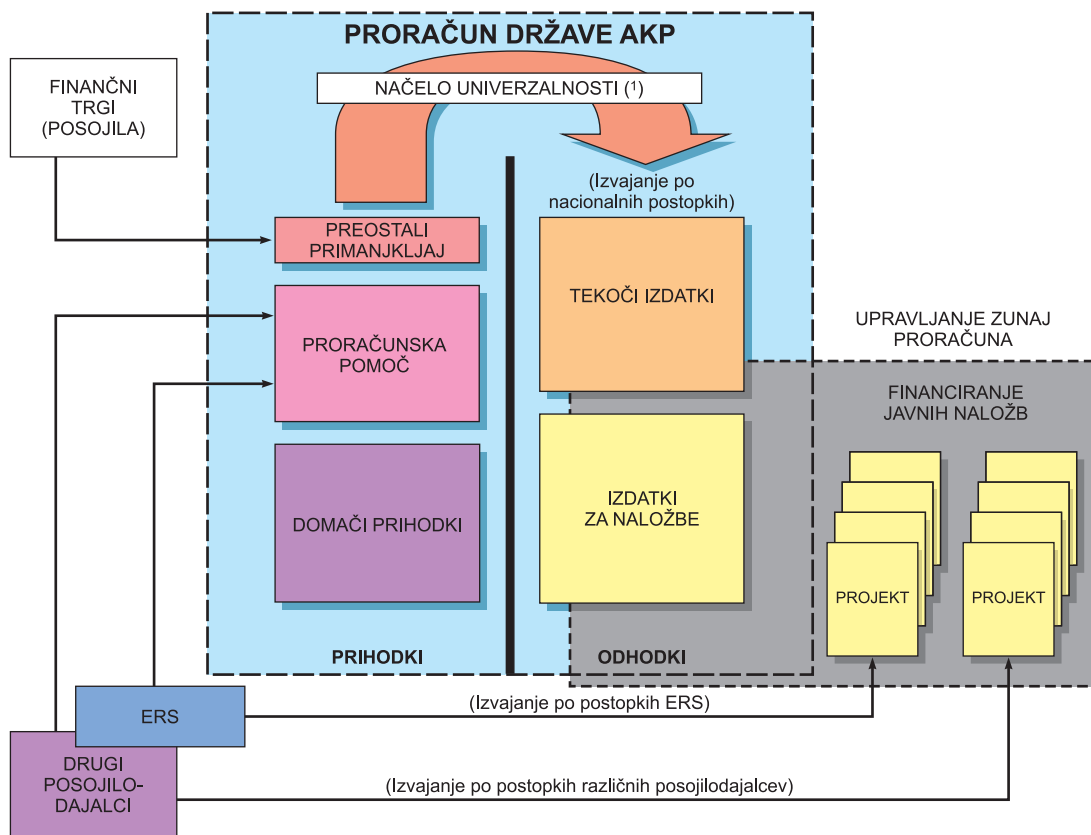
⁽⁵⁾ Glej Resolucijo št. 55/2, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 8. septembra 2000.

⁽⁶⁾ Ta praksa škodi izčrpnosti proračunov. V nekaterih primerih se projekti vodijo zunaj proračuna, vendar pa se upoštevajo v letnih računovodskih izkazih, kar rešuje težave v zvezi z informiranjem.

⁽⁷⁾ Zaradi ločenega upravljanja državna uprava pogosto izgubi kvalificirane človeške vire, ki so zaposleni za vodenje teh projektov v ad hoc centrih za upravljanje, ki nudijo visoke plače.

Diagram 1

Krogotoki pomoči iz ERS v obliki proračunske podpore ali projektov



(1) V skladu z načelom univerzalnosti v javnem proračunu celota prihodkov pokriva celoto odhodkov, ne da bi bili prihodki dodeljeni določeni kategoriji odhodkov.

Vir: Računsko sodišče.

Pomanjkljivost: tveganja, povezana s pomanjkljivimi nacionalnimi sistemi javnih financ

12. Ko se neposredna nenamenska proračunska pomoč nakaže državi upravičenki, jo ta porabi v skladu z nacionalnimi proračunskimi postopki in po navadi izpostavi denar evropskega davkopllačevalca visokim tveganjem. Posojilodajalci ta tveganja poznajo in jih sprejemajo, če se izvajajo reforme za izboljšanje nacionalnih proračunskih postopkov.

13. Reforme javnih financ so dolgotrajni procesi. Posojilodajalci vlagajo v prihodnost in pri tem sprejmejo dejstvo, da bodo več let nakazovali pomoči razvijajočemu se sistemu, ki ne daje takoj zadostnih jamstev glede preglednosti, zanesljivosti in učinkovitosti.

14. Poleg tega odvisnost teh proračunov od zunanjih pomoči na splošno ter s tem tudi od ERS (glej tabelo D v Prilogi 1) vpliva na proračunsko predvidljivost in varnost prihodkov držav upravičenk. Ta težava je v nekaterih primerih zaradi sistema pogojenih in spremenljivih obrokov še večja.

Izvajanje: pomoč pod določenimi pogoji

15. Komisija izvaja neposredne nenamenske pomoči s programi, ki na splošno trajajo tri leta. Sredstva se nakazujejo v polletnih ali letnih obrokih, potem ko Komisija oceni izpolnjevanje splošnih (ki zadevajo celoten program) in posebnih (ki veljajo za določen obrok) predpogojev. Nekateri obroki so spremenljivi, višina obroka pa se izračuna na podlagi kazalnikov učinkovitosti.

Uredbene določbe

16. Odstavki 1, 3 in 4 člena 67 Sporazuma o partnerstvu AKP-ES, podpisanega v Cotonouju 23. junija 2000 (Sporazum iz Cotonouja), ki ureja deveti ERS, določajo, da morajo države AKP, ki želijo prejemati proračunsko pomoč, začeti gospodarsko, socialno in politično izvedljive makroekonomske ali sektorske reforme. V praksi to pomeni, da je ta pogoj samodejno izpolnjen, če te reforme podpira program ustanov Bretton Woods (BWU).

17. V skladu s pododstavkom (c) člena 61(1) Sporazuma iz Cotonouja je za države AKP, ki imajo zamenljivo in prosto prenosljivo valuto, pomoč neposredna.

18. Odstavek 2 člena 61 Sporazuma iz Cotonouja določa, da „se neposredna proračunska pomoč za podporo makroekonomskim ali sektorskim reformam dodeli, če:

- (a) je upravljanje javnih izdatkov dovolj pregledno, zanesljivo in učinkovito;
- (b) se izvajajo jasno določene sektorske ali makroekonomske politike, ki jih je pripravila država in so jih odobrili glavni posojilodajalci, in
- (c) če so pravila v zvezi z javnimi naročili znana in pregledna.“

REVIZIJA SODIŠČA**Cilj revizije**

19. Namen te revizije je preučiti, kako je Komisija v obdobju 2003–2004 obvladovala tveganje v zvezi z javnimi financami pri tej vrsti pomoči, se pravi, kako se je prepričala o kakovosti upravljanja javnih financ in učinkovitosti reform, ki jih je uvedla država upravičenka. To pomeni, da se pri sprejemanju odločitve o financiranju programov in od samega začetka njihovega izvajanja preverja, ali:

- (a) je Komisija določila primeren *metodološki okvir*, s katerim lahko oceni začetno stanje upravljanja javnih financ držav upravičenk in njegov razvoj;

- (b) se je ta metodološki okvir tako v začetni fazi kot v fazi spremljanja pravilno *izvajal*;

- (c) so podatki, na podlagi katerih so bile sprejete odločitve o financiranju – in podatki v dokumentih o spremljanju – *skladni z resničnostjo*; in

- (d) ali so *odločitve* o financiranju pravilno utemeljene in pregledne ter ali se je Komisija v nadaljevanju ustrezno *odzivala*.

20. Vendar namen revizije ni presoja o tem, ali so primernejše proračunske pomoči ali financiranje projektov, niti ocenjevanje učinka proračunske pomoči na zmanjševanje revščine. Prav tako ni njen namen revidiranje upravljanja in reform javnih financ v državah upravičenkah, čeprav so dokumenti, obravnavani na sestankih ali med obiski na kraju samem, pripeljali Sodišče do določenih ugotovitev o stanju javnih financ in napredku reform v teh državah (glej odstavke 69–71).

Revizijski pristop

21. Pregledi so bili opravljeni v centralnih službah Komisije, podatki pa so bili pridobljeni pri Svetovni banki in Mednarodnem denarnem skladu (MDS). Obiskanih je bilo pet držav AKP (glej *tabelo 1*), kjer je Sodišče med svojimi obiski ⁽¹⁾ pregledalo programe neposredne nenamenske proračunske pomoči. Izbor držav zagotavlja raznovrstnost tradicij upravljanja javnih financ in dobro pokritost (geografsko in glede na vrednost) proračunskih podpor, ki jih financira Komisija.

(1) Glavne informacije, pridobljene med obiski na kraju samem, so bile potrjene na „Medresorski konferenci o posledicah upravljanja, usmerjenega v rezultate, srednjeročnega okvira izdatkov in proračunske pomoči za javne finance“, ki sta jo organizirala senegalsko ministrstvo za gospodarstvo in finance in Mednarodni inštitut IDEA v sodelovanju z ministrstvi za gospodarstvo in finance iz Benina, Burkine Faso, Zelenortskega otokov in Malija ter razvojnimi partnerji (Svetovna banka, MDS, Evropska unija, Kanada in Nizozemska), na kateri so bili prisotni tudi revizorji Sodišča.

Tabela 1

Programi, pregledani v petih obiskanih državah

Obiskana država	Pregledani sporazum o financiranju in trajanje	Znesek (v milijonih EUR)	Delež skupnega zneska pomoči iz naslova 9. ERS
Etiopija	n° 9171/ET, 2003/2004 – 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambik	n° 6567/MOZ, 2002–2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	n° 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Čad	n° 9067/CD, 2004–2006	50	18,3 %
Zambija	n° 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ V Etiopiji se proračunsko leto začne julija.

⁽²⁾ V Mozambiku je bilo s protokolom dodeljenih dodatnih 16,4 milijona EUR za financiranje volitev leta 2004.

Vir: Sporazumi o financiranju in Nacionalni indikativni programi (NIP), povezani z 9. ERS.

22. V vsaki obiskani državi so bili najprej pregledani sporazumi in poročila, ki jih je pripravila delegacija. Ti dokumenti so bili primerjani s poročili drugih posojilodajalcev in vlade ter s stanjem, ugotovljenim pri glavnih službah, ki sodelujejo pri upravljanju javnih financ na različnih ravneh: programiranje in izvrševanje proračuna, priprava poročil, notranja in zunanja revizija ⁽¹⁾.

REVIZIJSKE UGOTOVITVE

*Ocena začetnega stanja upravljanja javnih financ***Opredelitev metodološkega okvira**

Metodološki okvir izboljššan, vendar ga je treba dopolniti

23. Urad za sodelovanje EuropeAid (EuropeAid), generalni direktorat za razvoj (DEV) in generalni direktorat za zunanje odnose (RELEX) so marca 2002 pripravili „Metodološki priročnik za programiranje in izvajanje proračunskih podpor v tretjih državah“ (Priročnik), ki med drugim izhaja iz prejšnjih priporočil Sodišča ⁽²⁾. Priročnik je v letu 2005 še vedno glavni referenčni

⁽¹⁾ V vsaki državi so bili opravljeni sestanki s finančnim odborom parlamenta, različnimi službami ministrstev za finance, dvema upravnima ministrstvom, običajno za zdravje in šolstvo (od centralnih služb do obrobni organizacij – šola ali ambulanta), zunanjimi ali notranjimi revizijskimi organi, centralno banko, predstavniki glavnih posojilodajalcev, predstavniki civilne družbe, če so obstajali, nevladnimi organizacijami za boj proti korupciji.

⁽²⁾ Glej posebno poročilo Računskega sodišča št. 5/2001 o partnerskih sredstvih iz podpore za strukturno prilagajanje, ki so namenjena proračunski pomoči (UL C 257, 14.9.2001) ter posebno poročilo št. 1/2002 o makrofinančni pomoči tretjim državam in programih za strukturno prilagajanje v sredozemskih državah (UL C 121, 23.5.2002).

dokument na tem področju in kaže zelo jasen napredek v primerjavi s prejšnjim stanjem. Vendar so se pri njegovem pregledu pokazale pomanjkljivosti, povezane z začetno oceno stanja javnih financ.

24. V Priročniku niso dovolj poudarjeni domači prihodki, skupaj s tistimi iz javnih podjetij, ki jih je treba upoštevati ⁽³⁾ enako kot odhodke. Razlog je v tem, da se z izboljšanjem pobiranja in izterjave domačih prihodkov, ki se lahko izkaže za cenejše in prej učinkovito kot zmanjševanje nepravilnih odhodkov, zmanjša potreba po zunanjih pomočeh, zato bi morale to bolj spodbujati davkoplačevalce, da od državne oblasti zahtevajo poročanje o njihovi porabi.

25. V okvirnem predlogu za financiranje je prekratek seznam podatkov, ki jih je treba vključiti v oceno javnih financ. Priročnik bi moral vsebovati podrobno predlogo za pripravo te ocene, ki bi lahko temeljila na predlogi za poročila o spremljanju, ki jih pripravljajo delegacije (glej odstavek 42).

26. V delu okvirnega predloga, ki se uporablja za pripravo predloga o financiranju, in obravnava upravičenost države upravičenke, ni nobenega sklicevanja na člen 61(2) Sporazuma iz Cotonouja (glej odstavek 18).

⁽³⁾ Prihodki se pogosto upoštevajo v vladnih reformah (glej odstavek 70), vendar mora Komisija ta vidik bolj sistematično vključiti v svoje programe.

27. Poleg tega so različne službe Komisije po objavi Priročnika marca 2002 poslale delegacijam približno deset dokumentov z navodili. Zaradi tega je skupek navodil za izvajanje operacij proračunske pomoči precej raznolik. Dobro bi bilo čimprej dokončati posodobitev Priročnika, ki je v teku, ter predvideti njegovo redno posodabljanje pri nadaljnjih spremembah ⁽¹⁾.

Dinamična razlaga pogojev za upravičenost

28. Komisija pogoje iz člena 61(2) Sporazuma iz Cotonouja razlaga dinamično. Meni, da pomanjkljivosti, povezane z upravljanjem javnih financ, ki obstajajo v času odločanja o financiranju, ne preprečujejo zagona programa proračunske pomoči, če so reforme in želja po njih ocenjene kot zadovoljive. Zaradi tega ne upošteva samo začetnega stanja sistemov upravljanja javnih financ, ampak tudi usmeritev države ⁽²⁾. Številni drugi posojilodajalci, zlasti ustanovi Bretton Woods, podobno upoštevajo možnost izboljšanja sistemov za upravljanje javnih financ in se ne sklicujejo samo na mejno vrednost ali absolutno kvalitativno raven.

29. Takšno razlaganje, ki omogoča razširitev področja uporabe te določbe, še zviša že tako visoko tveganje, ki pritiska na porabo denarja evropskega davkoplačevalca zaradi uporabe nacionalnih proračunskih postopkov držav upravičenk. Ob takšni razlagi je potreben veliko strožji nadzor nad stanjem in nadaljnjim razvojem upravljanja javnih financ v zadevnih državah.

Skladnost programov bi morala biti bolj izrecno določena

30. Programi neposredne proračunske pomoči se ne osredotočajo dovolj na usmeritev, ki jo je sprejela država, in zagotavljanje predvidenega nadaljevanja. V Priročniku ni izrecno določeno, da morajo biti v vsakem predlogu ali sporazumu o financiranju zagotovljene ter izrecno navedene logične povezave in usklajenost med:

(a) pomanjkljivostmi, ugotovljenimi pri upravljanju javnih financ;

(b) vladnimi programi reform;

⁽¹⁾ Do takrat bi morala biti vsa potrebna navodila za operativno upravljanje proračunskih pomoči uradnikom Komisije na voljo na njeni intranetni strani.

⁽²⁾ V točki 3.4 Priročnika je določeno, da „se je pred dodelitvijo vsake podpore in med njenim izvajanjem treba prepričati, da se usmeritev države v okviru reform javnih financ lahko oceni kot zadovoljiva“.

(c) institucionalnimi podporami, potrebnimi za izvajanje teh reform;

(d) splošnimi in posebnimi pogoji (za izvedbo programa), kazalniki učinkovitosti (ki so potrebni za izračun spremenljivih obrokov) in drugimi orodji za spremljanje (ki se upoštevajo v dialogu z nacionalnimi organi oblasti, predvsem pri podaljšanju programov ERS).

Izvajanje metodološkega okvira

Začetne ocene na splošno dokončane in povezane z načrtom državnih reform

31. Začetne ocene o upravljanju javnih financ so kot celota razmeroma celostne ⁽³⁾. Opirajo se na analize in ocene, pripravljene skupaj z drugimi posojilodajalci – predvsem ustanovi Bretton Woods (BWU) – in nacionalnimi organi oblasti (glej Prilogo 2 in odstavka 43–44), v njih pa so navedene glavne pomanjkljivosti upravljanja javnih financ. Na splošno povzemajo možnosti za izboljšanje s sklicevanjem na državni načrt reform ⁽⁴⁾ (glej okvir št. 1).

Okvir št. 1 – Sklicevanje na načrt reform v državah upravičenkah

1. V Etiopiji so v oceni upoštevane predvidene izboljšave, saj so v njej povzeti ukrepi, načrtovani v „Expenditure management and Control Programme ⁽¹⁾“ (EMCP).

2. V Mozambiku so v oceni javnih financ upoštevane različne reforme, ki jih je zastavila vlada, med katerimi je najpomembnejša „Sistema de Administração Financeira do Estado ⁽²⁾“ (SISTAFE), sprejeta konec leta 2002.

⁽³⁾ Izjema je začetna ocena za Čad. Že v predlogu je bila zelo skromna, v sporazumu o financiranju, ki povzema samo nekaj raztresenih kratkih informacij, pa je sploh ni več.

⁽⁴⁾ V točki 3.4 (a) Priročnika je določeno, da „mora ocena kakovosti javnih financ [...] upoštevati vsak program za izboljšanje javnih financ, ki ga je pripravila vlada te države (vključno z morebitnimi modeli korektivnih ukrepov), in vlogo, ki jo ima skupnost posojilodajalcev. V tem programu bo moral biti poudarjen akcijski načrt za izvajanje reform, ki ga bo Komisija posebej spremljala“.

3. V Nigru sta po reviziji programa strukturnega prilagajanja, ki ga je izvedla Komisija leta 2001 in po posledični opustitvi proračunske podpore, vlada in Komisija uvedli model za merjenje izboljšanja upravljanja javnih financ, ki je v začetni oceni primerno upoštevan.

4. V Čadu v predlogu o financiranju ni upoštevan celoten načrt reform javnih financ, ker takrat še ni bil v pripravi.

5. V Zambiji se ocena sklicuje na vladni načrt reforme, „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan (3)“, ki je bil ob pripravi začetne ocene samo osnutek.

(1) Program za upravljanje odhodkov in nadzor nad njimi.

(2) Državni sistem finančnega upravljanja.

(3) Akcijski načrt za upravljanje javnih odhodkov in finančno odgovornost.

32. Čeprav so najpomembnejše informacije na splošno navedene v predlogih in sporazumih o financiranju, so še vedno preveč razpršene. V predlogih in sporazumih o financiranju niso dovolj sistematično navedeni razlogi, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da se kljub pomanjkljivostim pri upravljanju javnih financ, ugotovljenim v začetni oceni (glej odstavek 39), upošteva člen o zadostni kakovosti upravljanja javnih financ. Odbor ERS (1) in Komisija bi morala imeti na voljo bolj strukturirano in formalizirano predstavitev, da bi se v procesu odločanja o financiranju lahko prepričala o upoštevanju pomembnih pomanjkljivosti.

33. V vladnih programih reform niso sistematično zajete vse reforme – zastavljene, predvidene ali ki jih je treba predvideti – potrebne za vzpostavitev dovolj preglednega, zanesljivega in učinkovitega upravljanja javnih financ. Komisija bi morala v okviru dialoga z nacionalnimi organi oblasti poskrbeti za pripravo celostnega programa reform, v katerem bi bile določene prednostne naloge, spremljal pa bi ga izvedljiv časovni načrt, ki bi bil redno pregledan in dopolnjen. Ta srednje- in dolgoročna predstavitev je sploh nujna, ker se vodje pri Komisiji (na sedežu in v delegacijah) ter v državah upravičenkah zamenjajo prej, kot so dokončane reforme.

(1) Svetovalni odbor, v katerem so predstavniki držav članic.

Boj proti korupciji: problem, ki zahteva več pozornosti

34. Programi Komisije ob tem premalo upoštevajo težave, povezane s korupcijo (2), ki so – predvsem po mnenju Svetovne banke – največja ovira v boju proti revščini. Seveda izboljšanje upravljanja javnih financ samo po sebi prispeva k zmanjšanju korupcije. Kljub temu je treba korupciji nameniti posebno pozornost. Čeprav je to občutljiva in zahtevna tema, je treba v partnerstvu s suverenimi državami in s podporo organizacij, specializiranih za to področje (3), izmeriti obseg tega pojava, ki ga pogosto lahko razčlenimo na več kategorij, ter razumeti, kako deluje, da bi lahko uvedli primerne ukrepe, ki bi jih vlade morale vključiti v svoje programe reform.

Institucionalne podpore usklajene, vendar niso vedno del splošnega okvira

35. Institucionalne podpore, predvidene v pregledanih sporazumih o financiranju, so, izrecno v sporazumu ali med poznejšim izvajanjem, dobro usklajene z drugimi posojilodajalci, vendar niso vedno vključene v splošni načrt institucionalnih podpor (4), kjer so navedena predvidena financiranja različnih posojilodajalcev (glej okvir št. 2).

Okvir št. 2 – Institucionalne podpore, predvidene v sporazumih o financiranju

1. V Etiopiji sporazum o financiranju predvideva, da se 3,5 milijona EUR, namenjenih institucionalnim podporam, nakaže skupnim skladom več posojilodajalcev, med katerimi je „Public Service Capacity Building Programme (1)“ (PSCAP), ki je splošni program podpor v znesku 400 milijonov USD za pet let, v katerem sodeluje več posojilodajalcev, vodi pa ga Ministry of Capacity Building (MCB).

2. V Mozambiku je 5,5 milijona EUR, namenjenih institucionalnim podporam, dodeljenih skupnim dejavnostim z glavnimi posojilodajalci. Vendar ta sredstva niso vnesena v splošni program podpor, ker program ob pripravi predloga za financiranje še ni bil na voljo.

(2) Kot določa člen 9(3) Sporazuma iz Cotonouja, je boj proti korupciji bistven element razvojne pomoči Evropske skupnosti.

(3) Odbor za razvojno pomoč pri OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) in Transparency International sta decembra 2004 organizirala partnerski forum za razvoj na temo „izboljšati uspešnost donatorjev v boju proti korupciji“.

(4) V točki 1.3 Priročnika je določeno, da „morajo biti vse institucionalne podpore zajete v splošnem programu podpor, ki ga pripravi vlada in podpirajo posojilodajalci, ter morajo dopolnjevati morebitne druge podpore, ki jih financirajo drugi posojilodajalci“.

3. V Nigru program predvideva 1,35 milijona EUR za dejavnosti tehnične pomoči na ministrstvu za gospodarstvo in finance. Predvidene dejavnosti niso vpisane v splošni program podpor.

4. V Čadu je 3,7 milijona EUR namenjenih institucionalni podpori. Vendar ta ni natančno določena, ker ob pripravi predloga za financiranje potrebe na tem področju niso bile opredeljene. Priprava splošnega programa podpor je predvidena za konec leta 2004, ko bodo sprejeti zaključki po „Country Financial Accountability Assessment (2)“ (CFAA).

5. V Zambiji je institucionalnim podporam namenjenih 6,75 milijona EUR. Zajeti so v splošni program podpor, ki pa ob podpisu sporazuma o financiranju še ni bil dokončan. Ta program je decembra 2004 podpisalo enajst posojilodajalcev.

(1) Program krepitve zmogljivosti javnih služb.

(2) Ocena finančne odgovornosti države.

36. Splošni program podpor omogoča izračun potreb, ki jih lahko koristno podpira ERS. Komisija bi morala bdeti nad pripravo načrta z ustreznim okvirnim časovnim načrtom, v katerem bi bili naštetni vsi potrebni ukrepi, skupaj s tistimi, za katere še niso našli financiranja.

Ni priporočil vodij delegacij

37. Priporočila vodij delegacij, predvidena v Priročniku (1), niso bila izdelana. Poleg tega je predvideno, da se od vodij delegacij zahteva, da v polletna poročila o spremljanju vključijo povzetek, ki izraža njihovo splošno mnenje, kar je deloma posledica istega pristopa. V obeh primerih je zanimivo uradno dobiti jasno mnenje oseb, ki so v tesnem in stalnem stiku z resničnostjo v državi. Zato bi Komisija morala v Priročniku obdržati to določbo in spremljati njeno uporabo.

(1) V točki 3.4 (i) Priročnika je določeno, da „bo vodja delegacije pripravil priporočilo o kakovosti upravljanja javnih financ in o možnostih za njeno izboljšanje [...]. Na podlagi tega bo sprejeta ustrežna odločitev o pripravi predloga o financiranju [...]“.

Podatki skladni z resničnostjo

38. Komisija je poznala vse pomanjkljivosti pri upravljanju javnih financ, ki jih je odkrilo Sodišče med obiski v obiskanih državah, razen v Čadu, kjer so bile ugotovljene nepravilne obveznosti (2), česar posojilodajalci očitno niso vedeli.

Premalo utemeljene odločitve Komisije

39. Komisija se je na podlagi pritrdilnega mnenja odbora ERS odločila, da kljub pomanjkljivostim pri upravljanju javnih financ, ugotovljenih v zadevnih državah, podpiše pet pregledanih programov, kar pomeni, da je usmeritev države ocenila kot zadovoljivo. Taka odločitev bi morala biti bolj utemeljena in bi morala predvsem pokazati, kako namerava načrt reform odpraviti te pomanjkljivosti (glej odstavek 30).

40. Na splošno so za začetno stanje na področju upravljanja javnih financ v državah AKP značilne številne pomanjkljivosti. V nekaterih obiskanih državah je bila Komisija med prvimi posojilodajalci, ki so se strinjali, da sprejmejo to tveganje (glej okvir št. 3 ter tabeli E in F v Prilogi 1). Vendar je vedno potekal tudi en program MDS.

Okvir št. 3 – Stanje drugih posojilodajalcev v zvezi z nenamensko proračunsko pomočjo v petih obiskanih državah

1. V Etiopiji je bila leta 2002 Komisija prvi posojilodajalec, ki je dodelil nenamensko proračunsko pomoč. Leta 2003 se ji je pridružil „UK's Department for International Development (1)“ (DFID), leta 2004 pa še Svetovna banka in Irska.

2. V Mozambiku od leta 2000 enakomerno narašča število posojilodajalcev, ki dodeljujejo proračunsko pomoč, in jih je bilo leta 2004 približno 15.

(2) To so neplačani dolgovi za opravljene in zaračunane storitve (ki torej čakajo na plačilo), sklenjene zunaj proračunskih obveznosti in neknjižene. Zaradi tega niso zajete v spremljanju neplačanih dolgov, ki ga izvajajo posojilodajalci. Njihov znesek je treba še natančno ugotoviti.

3. V Nigru je bila marca 2004 Komisija, poleg MDS, edini posojilodajalec, ki je dodeljeval nenamensko proračunsko pomoč. Svetovna banka in ARB sta začeli sodelovati šele konec leta 2004.

4. V Čadu poleg Komisije proračunsko podporo že nekaj let nudi več posojilodajalcev, med katerimi so Afriška razvojna banka (ARB), Francoska agencija za razvoj (FAR), Svetovna banka in MDS. Vendar MDS ni podaljšal Sklada za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti (PZRR) in tudi Komisija je začasno prekinila svoj program.

5. V Zambiji je bila maja 2004 Komisija, poleg MDS in Svetovne banke, edini posojilodajalec, ki je dodeljeval proračunsko pomoč. Nekateri posojilodajalci, s katerimi so se revizorji srečali na kraju samem, so naklonjeni pobudi Komisije in so pripravljeni sodelovati v splošnem programu institucionalnih podpor, niso pa pripravljeni sami dodeljevati proračunskih podpor v bližnji prihodnosti.

(¹) Britanski oddelek za mednarodni razvoj.

Spremljanje razvoja reform

Metodološki okvir v pripravi

41. Glavna orodja, predvidena za spremljanje razvoja upravljanja javnih financ, so poročila o spremljanju, ki jih pripravijo delegacije, in kazalniki učinkovitosti.

Poročila delegacij o spremljanju je treba izboljšati

42. Priročnik predvideva, da delegacija zagotovi okvirno spremljanje javnih financ in o tem poroča centralnim službam Komisije (¹). Delegacije so prejele navodila, ki določajo, da morajo polletna poročila o spremljanju vsebovati opis stanja (po predloženi shemi) in tabelo z rezultati spremljanja reforme javnih financ (²). Navodila so uporaben poskus ureditve, vendar bi jih

(¹) V točki 5.3 Priročnika je med drugim določeno, da „delegacija zagotavlja spremljanje razvoja okvira javnih financ prek svojih stikov z nacionalnimi ustanovami (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Računsko sodišče, Centralna banka in finančni odbor nacionalnega parlamenta), z drugimi posojilodajalci in civilno družbo. Od njih dobi redno objavljena poročila in jih skupaj s pripombami pošlje na sedež. Delegacija zagotavlja posebno spremljanje programov reforme javnih financ, ki jih je uvedla država, in po potrebi spremljanje izvajanja ukrepov, ki so jih odobrili posojilodajalci in Evropska komisija (mod-el ukrepov)“.

(²) Vsebinska in oblika polletnih poročil o spremljanju sta določeni v sporočilu št. 24972 z dne 18. septembra 2003, ki ga je EuropeAid C3 naslovlil na vodje delegacij.

glede na to, da gre za prvo izvajanje (glej odstavke 47–68), lahko izboljšali in dopolnili, tako da:

- (a) se shema za opis stanja javnih financ uskladi z okvirom za ocenjevanje, ki ga trenutno pripravlja partnerstvo „Javni izdatki in finančna odgovornost“ (Public Expenditure Financial Accountability (³) – PEFA) (glej Prilogo 2);
- (b) se zahteva sistematično spremljanje izvajanja programa institucionalnih podpor, pri čemer bi se pokazali ukrepi, pri katerih nastajajo težave ali zamude;
- (c) se zahteva izrecno zagotovilo o usklajenosti različnih analiz (obe zgoraj omenjeni in tabela z rezultati spremljanja reform);
- (d) se zahteva splošno mnenje delegacije, dopolnjeno s priporočilom za nadaljnje ukrepanje;
- (e) se v mejah mogočega zahteva, da so vsi objektivni deli poročil o spremljanju pripravljene skupaj – ali vsaj deljeno – z drugimi posojilodajalci (vsako lokalno predstavništvo poroča svojemu sedežu. Pozneje se lahko predvidi skupen dokument.);
- (f) se zahteva, da nacionalni organi oblasti v čim večji meri sodelujejo pri ocenjevanju in tako izpopolnjujejo svoje znanje s področja revizije. Vendar pa morajo kakovost upravljanja javnih financ oceniti neodvisni strokovnjaki;
- (g) se polletna poročila spremenijo v letna, če postopek za opozarjanje, predviden v Priročniku (⁴), omogoča odzivanje v istem proračunskem letu.

(³) PEFA je partnerstvo med Svetovno banko, Evropsko komisijo, DFID, švicarskim državnim sekretariatom za gospodarske dejavnosti, francoskim in norveškim ministrstvom za zunanje zadeve in MDS, ustanovljeno leta 2001.

(⁴) Priročnik določa, da morajo vodje delegacije sprožiti postopek za opozarjanje v primeru večjih težav, ki bi lahko ogrozile pravilno delovanje programa.

43. Poročila se opirajo na revizije in ocene, ki so jih opravili posojilodajalci in nacionalni organi oblasti, ki poznajo pomembne razvojne mejnike. Komisija v sodelovanju z drugimi posojilodajalci – predvsem s Svetovno banko – razvija nov okvir za ocenjevanje sistemov upravljanja javnih financ v okviru PEFA (glej Prilogo 2), da bi z njim nadomestila obstoječa orodja.

44. Ta okvir za ocenjevanje sedaj preizkuša približno trideset držav (od tega 18 držav AKP). Komisija je vodja tega projekta v 14 od teh držav ⁽¹⁾. Zato bi po letu 2005 posojilodajalci morali imeti dovolj izkušenj, na podlagi katerih bi lahko predlagali izboljšave, da bi bil okvir nato sprejet in bi začel delovati. Po opravljenem pregledu okvira za ocenjevanje so bile predlagane nekatere izboljšave (glej odstavek 7 v Prilogi 2).

Izboljševanje kazalnikov učinkovitosti

45. Komisija pri izvajanju programov proračunske pomoči uporablja kazalnike učinkovitosti (glej Prilogo 3), ki merijo napredek pri kakovosti javnih financ in sektorske rezultate ter so namenjeni predvsem spodbujanju držav upravičenk k izboljšanju upravljanja javnih financ, saj se upoštevajo pri izračunu višine spremenljivih obrokov. V Priročniku je veliko podrobnih pojasnil o izbiri in uporabi kazalnikov učinkovitosti. V začetku leta 2005 je Komisija začela razmišljati o njihovem izboljšanju.

46. Uporabljeni kazalniki učinkovitosti namreč ne pokrivajo vseh vidikov zastavljenih reform, ker bi bili preveč številni in neobvladljivi. Zato je pomembno utemeljiti opravljen izbor in jasno navesti, katerih področij kazalniki ne pokrivajo, pri čemer je treba pojasniti, če ta področja niso prednostna, če se ni dalo določiti ustreznih kazalnikov ali če zbirke podatkov za izračun kazalnikov niso zanesljive (v tem primeru bi v prihodnosti lahko poskrbeli, da bi bile bolj zaščitene).

Izvajanje metodološkega okvira

Nepopolna poročila delegacij o spremljanju

47. Prva poročila ⁽²⁾ o spremljanju, ki so jih pripravile delegacije v petih obiskanih državah, se pre pogosto omejujejo na statično analizo upravljanja javnih financ, ki je sicer kakovostna in pripravljena po predlogi sedeža. Ta poročila so nepopolna, ker med drugim ne vsebujejo tabele o spremljanju reforme javnih

financ (glej okvir št. 4). Centralne službe bi morale ta poročila bolje izkoristiti, saj se doslej nanje niso vedno odzvala tako, da bi delegacijam poslale jasna navodila o nadaljnjih ukrepih.

Okvir št. 4 – Poročila o spremljanju v petih obiskanih državah

1. V Etiopiji sta obe poročili o spremljanju, oddani marca in julija 2004 (2004-I in 2004-II), narejeni po predlogi sedeža in zagotavljata kakovostne podatke, vendar pa tabela o spremljanju reforme javnih financ ni bila izpolnjena.

2. V Mozambiku je bilo prvo polletno poročilo o spremljanju oddano z zamudo zaradi pomanjkanja uslužbencev v delegaciji. Poročilo vsebuje kakovostne podatke in vestno sledi zahtevani predlogi, vendar pa v njem manjkajo podatki o upravljanju človeških virov (točka I.B.3 poročila), ohranjanju postopkov za izjeme na področju izvrševanja odhodkov (točka II.B.4) in najnujnejših potrebah v zvezi z institucionalno podporo (točka III. C). Manjka tudi tabela z rezultati spremljanja reforme javnih financ.

3. V Nigru je delegacija, ki je pozno prejela navodila za predložitev poročil, predvidela pripravo prvega poročila o spremljanju za drugo polovico leta 2004, ko bo končan pregled „Public Expenditure Management and Financial Accountability ⁽¹⁾“ (PEMFA).

4. V Čadu je delegacija poslala sedežu dve polletni poročili o spremljanju, aprila 2003 in februarja 2004 (za drugo polletje 2003). Drugo poročilo je bilo pripravljeno z zamudo zaradi pomanjkanja uslužbencev v delegaciji. Za prvo poročilo je sedež pripravil kratek komentar, v katerem so našteje manjkajoče informacije. Drugo poročilo vestno sledi zahtevani predlogi, vendar je nepopolno, ker ne vsebuje podatkov o vlogi parlamenta in o institucionalnih podporah, ki jih zagotavljajo posojilodajalci ter tabele z rezultati spremljanja reforme javnih financ. Podatki so kot celota natančni in jasno kažejo trdovratne pomanjkljivosti, čeprav se pojavlja nekaj vprašanj glede spremljanja. Na primer:

(a) v točki I.B.3 poročila o spremljanju je navedeno, da „so človeški viri v samem jedru pomanjkljivosti upravljanja javnih financ“;

(b) v točki I.B.5 je navedeno: „Prav tako je premalo usklajevanja med posojilodajalci.“

Manjkajo pa podatki o tekočih ukrepih, o predvidenih ali o ukrepih, ki jih je treba predvideti za izboljšanje stanja.

5. V Zambiji poročila o spremljanju še ni bilo, saj je bil sporazum o financiranju podpisan junija 2004.

⁽¹⁾ Glej sporočilo št. 17 450 z dne 9. junija 2004, ki sta ga Generalni direktorat DEV in EuropeAid naslovila na 14 zadevnih delegacij.

⁽²⁾ Poročila, pregledana v petih obiskanih državah, so bila na splošno prva poročila, oddana po začetku sedanjih programov.

⁽¹⁾ Upravljanje javnih izdatkov in finančna odgovornost.

Kazalniki učinkovitosti včasih niso dovolj spodbudni

48. Kazalniki učinkovitosti se uskladijo na pogajanjih z vlado (ki je sopodpisnica sporazuma o financiranju) in so na splošno usklajeni z drugimi posojilodajalci. Narava in število kazalnikov o upravljanju javnih financ ter posledično njihova ustreznost za spodbujanje napredka reform se od države do države zelo razlikujejo.

49. Kazalnike, ki vplivajo na raven dodelitve sredstev ali izvrševanja proračuna in ki so, kadar so omejeni na določen sektor, sorodni kazalnikom o prispevku sektorja, je relativno lahko izmeriti, vendar pa pri spodbujanju držav AKP k izboljšanju zanesljivosti, preglednosti in učinkovitosti upravljanja niso najbolj učinkoviti. Kazalniki, ki se uporabljajo v Etiopiji, Mozambiku in Zambiji, so s tega vidika precej pomanjkljivi. Nasprotno pa imata Niger in Čad ⁽¹⁾ bolj spodbudne kazalnike (glej okvir št. 5).

Okvir št. 5 – Kazalniki učinkovitosti za upravljanje javnih financ v sporazumih o financiranju, sklenjenih s petimi obiskanimi državami

1. V Etiopiji so 3 kazalniki za javne finance, ki zadevajo: finančni časovni načrt, napredek pri „Government Information System Strategy ⁽¹⁾“ (GISS) in raven dodelitve proračunskih sredstev zdravstvenemu in šolskemu sektorju. Izhajajo iz „Poverty Reduction Strategy Paper ⁽²⁾“ (SDZR) in jih uporabljajo tudi drugi posojilodajalci.

2. V Mozambiku je 8 kazalnikov za javne finance, od katerih se dva nanašata na proračunsko disciplino (z njima želijo zagotoviti, da tekoči izdatki ne bi preseglili zneskov, predvidenih v proračunu), šest pa stopnjo izvrševanja tekočih izdatkov v prednostnih sektorjih. Ti kazalniki ne izhajajo iz „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾“ (PARPA) niti iz skupnega modela posojilodajalcev „Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾“ (PAF).

3. V Nigerju je 7 kazalnikov za javne finance, ki se nanašajo na stopnjo izterjave posebnega davka „patente synthétique“ (prihodek, ki pritiska na neformalni sektor, v katerem je stopnja izterjave ocenjena kot nenormalno nizka), stopnjo zavrnitve zahtevkov za obveznosti, rok za nakazila, stopnjo še neplačanih obveznosti, stopnjo dokončne dodelitve odobrenih sredstev, stopnjo izvajanja prenosa na Neodvisni sklad za vzdrževanje cest (Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier CAFER) in sredstva, dodeljena CAFER. Nekateri izhajajo iz večletnega programa podpore za zmanjševanje revščine (VPPZR), drugi pa so bili dogovorjeni z vlado potem, ko so bile leta 2001 pri reviziji programa strukturnega prilagajanja ugotovljene pomanjkljivosti. Drugi posojilodajalci ne uporabljajo kazalnikov, pač pa so njihova posojila odvisna od izpolnjevanja posebnih pogojev.

4. V Čadu je 20 kazalnikov za javne finance: šest je predpogojev, ki delujejo kot kazalniki, zadevajo pa dokumente, ki jih je vlada morala predložiti ali odobriti; sedem kazalnikov zadeva stopnjo izvrševanja proračuna (obveznost/dodelitev sredstev ali plačila/prevzete obveznosti); eden zaostale dolgove; dva javna naročila (način oddaje in roki); dva napredek pri pripravi razpisov in javnih naročil ter dva stopnjo dobave pomembnih materialov upravičencem. Ti kazalniki ne izhajajo iz SDZR (Strateški dokument za zmanjševanje revščine), kajti med 80 kazalniki, ki jih SDZR predlaga, je samo eden s področja upravljanja javnih financ.

5. V Zambiji je 12 kazalnikov za javne finance. Nanašajo se na sprejemanje proračuna (skladnost med proračunsko dodeljenimi sredstvi ter programi in politikami, posebej namenjenimi socialnima sektorjema šolstvo in zdravstvo, generalnim revizorjem in programom za zmanjševanje revščine) in dejansko izvrševanje proračuna (zagotavljanje sredstev sledi dodelitvi proračunskih sredstev in je povezano z bančnim približkom odhodkov).

⁽¹⁾ Vladna strategija za uvedbo informacijskih sistemov.

⁽²⁾ Strateški dokument za zmanjševanje revščine.

⁽³⁾ Akcijski načrt za zmanjšanje absolutne revščine.

⁽⁴⁾ Okvir za ocenjevanje uspešnosti.

50. Poleg tega sporazumi o financiranju ne vsebujejo vedno dovolj kakovostnih podatkov o kazalnikih. Za vsak kazalnik bi morala biti sistematično navedena podrobnejša pojasnila o utemeljitvi, opredelitvi, načinu izračunavanja in virih informacij, kot je to navedeno v nigerskem sporazumu o financiranju.

51. Komisija bi po svojem razmišljanju o pogojnosti v letu 2005 v svojem Priročniku morala navesti tudi smernice o tem, kolikšno težo pripisati spremenljivim obrokam in kazalnikom učinkovitosti za javne finance (glej odstavka 4–5 v Prilogi 3).

Usklajevanje z drugimi posojilodajalci v različnih državah na različnih stopnjah napredka

52. Priročnik upravičeno vztraja pri zahtevi, da je treba čim bolj usklajeno sodelovati z drugimi posojilodajalci.

53. Usklajevanje med posojilodajalci obstaja, in sicer po eni strani med njihovimi sedeži, po drugi pa med njihovimi lokalnimi predstavništvi v državah AKP. Poleg tega mora biti pri vsakem posojilodajalcu vzpostavljena tudi dobra komunikacija med obema ravnema. Usklajevanje sedežev o vprašanih v zvezi s spremljanjem učinkovitosti javnih financ je precej dobro organizirano v obliki partnerstva PEFA (glej odstavka 42–43) ⁽²⁾, v katerem ima Komisija vodilno vlogo.

⁽¹⁾ V Čadu sta uporabna oba kazalnika, ki zadevata stopnjo dobave upravičencem, vendar predvidevata preverjanja na podlagi potrdil o prejemu, kar pa ni dovolj. Treba je tudi fizično preveriti blago.

⁽²⁾ Upravljalni odbor PEFA, v katerem je zastopana Komisija, se sestane dvakrat na leto. O rezultatih dela PEFA so obveščeni drugi glavni posojilodajalci v organih Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

54. Lokalno usklajevanje je na splošno zadovoljivo, vendar ne vedno dovolj strukturirano (glej okvir št. 6). To sodelovanje se nenehno razvija, saj oblikovanje mreže, v katero prostovoljno vstopa vedno več posojilodajalcev, ki dodeljujejo proračunske pomoči, zahteva svoj čas. Komisija tesno sodeluje z ustanovama Bretton Woods, ki sta zelo vplivni in razpolagata z večjimi sredstvi. Usklajevanje je v petih obiskanih državah najbolj razvito v Mozambiku, kjer imajo na tem področju relativno veliko izkušnje (glej Prilogo 4).

Okvir št. 6 – Usklajevanje med posojilodajalci v petih obiskanih državah

1. V Etiopiji usklajevanje med posojilodajalci dobro poteka. Delegacija vodi neformalno skupino za neposredno proračunsko podporo in sodeluje v upravljalnem odboru za javne finance, kjer se mesečno sestajajo posojilodajalci in vlada. Vsa ocenjevanja izvajajo skupaj in Etiopija, ki je ena od 18 pilotnih držav AKP v okviru PEFA, bo preskusila svoj novi okvir za ocenjevanje (glej odstavek 44).

2. Stanje v Mozambiku, ki nudi primere dobre prakse, je opisano v Prilogi 4.

3. V Nigeru usklajevanje med posojilodajalci ni formalno strukturirano, vendar je med njimi vzpostavljen zadovoljiv stalen dialog. Različna področja javnih financ so porazdeljena med Komisijo (programiranje, izvrševanje in nadzor proračuna), Svetovno banko (javna naročila in strukturne reforme) in MDS (makroekonomski okvir in denarna vprašanja).

4. V Čadu se predstavniki Komisije, MDS, Svetovne banke (SB), Afriške razvojne banke (ARB) in francoske agencije za razvoj (FAR) neformalno srečujejo in sodelujejo pri skupnih ocenjevanjih. Ti posojilodajalci različno razumejo zunanji nadzor države. Medtem ko se Komisija, MDS in FAR zavzemajo za razvoj Računske zbornice, SB podpira drug revizijski organ, Odbor za revidiranje in nadzor prihodkov od nafte, ki želi zaščititi porabo prihodkov od nafte.

5. V Zambiji usklajevanje dobro poteka. SB, delegacija in drugi posojilodajalci so podprli vlado pri pripravi pregleda upravljanja javnih izdatkov in finančne odgovornosti (PEMFA) in akcijskega načrta, ki bo nastal na tej podlagi. Decembra 2004 je enajst partnerjev podpisalo splošni program podpor za izvedbo načrta. Skupini posojilodajalcev PEMFA predsedujeta delegacija in Norveška. Delegacija je ob tem tudi članica neformalne skupine za preučevanje kakovosti vladnih izdatkov. Leta 2004 je osem posojilodajalcev z vlado podpisalo sporazum o partnerstvu (Harmonisation in Practice – HIP), katerega glavni cilji so koordinacija in usklajevanje med posojilodajalci, usklajevanje posojilodajalcev glede vladnih postopkov in obveznost vlade, da začne z izvajanjem nujnih reform. Komisija sporazuma še ni podpisala.

55. Komisija nima popolnih informacij o proračunskih pomočeh, ki so jih dodelili in nakazali drugi posojilodajalci v državah upravičenkah. Te informacije je težko dobiti, ker ni enotne opredelitve proračunske pomoči in ker nekateri posojilodajalci ne dajejo informacij.

Odnose s parlamenti in vrhovnimi revizijskimi institucijami je treba okrepiti

56. Reforme upravljanja javnih financ so uspešne, če si jih država prilasti na vseh ravneh, od uradnika, ki mora uporabljati nove postopke, do najvišjih državnih organov, drugače ne bodo izvedene pravilno ali pa sploh ne bodo izvedene. Ta prilastitev je med drugim odvisna od kakovosti odnosov med posojilodajalci in nacionalnimi organi oblasti, predvsem vlado, parlamentom in vrhovnimi revizijskimi institucijami (VRI).

57. Vlada ima kot partnerica Komisije in sopodpisnica programov proračunske pomoči vodilno vlogo pri zasnovi in izvajanju reform za izboljšanje upravljanja javnih financ.

58. Parlament ima pomembno vlogo pri napredku reform, predvsem tistih v zvezi s programiranjem proračuna in spremljanjem revizijskih poročil, ki so jih pripravile VRI. Zelo pomembno je, da se čimbolj skrbi za to, da parlament izpolnjuje svoje naloge, ker je to v interesu države in ne samo zaradi pritiska posojilodajalcev. Po mnenju Komisije je največji napredek dosežen prav v državah, kjer je parlament najbolj prisoten.

59. VRI je zunanji revizor, ki mora oceniti izvrševanje proračuna in zanesljivost letnih računovodskih izkazov. Čeprav bo večina držav AKP potrebovala več let, preden bo VRI lahko v celoti opravljala svoje naloge, je treba rezultate dela VRI ⁽¹⁾ sistematično zajemati v podatke, ki so na voljo posojilodajalcem, pri čemer je treba paziti, da ni preveč neposredne povezave med temi rezultati in nakazanim zneskom pomoči.

60. Dialog z vlado je na splošno formaliziran in zadovoljiv ⁽²⁾. Vendar sta sodelovanje nacionalnih parlamentov in dialog z VRI (glej okvir št. 7) pogosto nezadostna zaradi njunih slabih zmogljivosti ter položaja v odnosih z domačo vlado in posojilodajalci.

⁽¹⁾ Treba je povedati, da se VRI iz več držav donatoric redno srečujejo v okviru strukture za usklajevanje, ki se imenuje Usklajevanje čezmorskih revizijskih praks (Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP). Njihov cilj je pripraviti usklajen pristop, ki se opira na delo VRI držav upravičenk, da bi – z njihovim soglasjem – revidirali uporabo proračunskih pomoči, ki jih nakažejo njihove države.

⁽²⁾ Dialog z vlado je formalno predviden v predlogih in sporazumih o financiranju.

Okvir št. 7 – Primeri nezadostnega dialoga z vrhovnimi revizijskimi institucijami

1. V Etiopiji posojilodajalci niso uporabili poročil generalnega revizorja (ter poročil notranjih revizorjev), ki so napisana v amharskem jeziku. Po obisku Sodišča bi morali biti zagotavljeni prevodi v angleščino, tako da bi poročila lahko uporabljali, generalni revizor pa bi se moral pridružiti upravljalnemu odboru za javne finance, v katerem so predstavniki posojilodajalcev in vlade.

2. V Mozambiku je dialog z Upravnim sodiščem (US) otežen. US se ne čuti zavezano modelu „Performance Assessment Framework“⁽¹⁾ (PAF), ki teži k ukinitvi njegove naloge predhodnega nadzora. Ta model je bil oblikovan med pogajanjem posojilodajalcev z vlado, US pa trdi, da mora in sme upoštevati samo nacionalno zakonodajo.

(1) Okvir za ocenjevanje uspešnosti.

61. Komisija mora v sodelovanju z drugimi posojilodajalci še naprej razvijati metodologijo za zagotavljanje primernih institucionalnih podpor vrhovnim revizijskim institucijam⁽¹⁾ ter uvajati podobne podpore za finančne odbore in odbore za nadzor proračuna v parlamentih.

62. Vlada, ki jo nadzirata parlament in VRI, ni nujno v najprimernejšem položaju za razpravljanje o ukrepih za izboljšanje njenih pristojnosti. Zato je treba v pogajanjih z državo, ki potekajo prek njene vlade, razmisliti, kako bi Komisija lahko vzpostavila tesnejše stike z omenjenima ustanovama.

63. Med revizijskimi obiski je bilo ugotovljeno, da je bilo za spremljanje reform javnih financ včasih dodeljenih premalo uslužbencev.

64. Zadevni uradniki so skoraj vedno ekonomisti (enako velja za lokalne predstavnike drugih posojilodajalcev). Ta profil je ustrezen, vendar bi ga lahko popestrili, kadar je v delegaciji več oseb dodeljenih proračunski pomoči.

(1) Uradniki Sodišča so sodelovali na seminarju na temo razvijanja zmogljivosti VRI, ki ga je decembra 2004 organizirala Komisija.

65. Zadevni vodje enot so ocenili, da viri centralnih služb niso zadostni. Sodišče meni, da bi bilo glede na vložena sredstva in pomembnost dejavnosti upravičeno razvijanje tega področja ter da bi se z racionalizacijo uporabe razpoložljivih virov stanje lahko izboljšalo⁽²⁾.

66. Poleg tega bi bilo treba z uvedbo kontrolnih seznamov⁽³⁾ sistematizirati določene naloge, kot so analiza predlogov o financiranju in poročila delegacij o spremljanju, da bi zagotovili izčrpnost in homogenost opravljenega dela ter olajšali pregledovanje dejavnosti.

67. Komisija bi si morala še naprej prizadevati za usposabljanje svojih uslužbencev na področju javnih financ⁽⁴⁾.

68. In kot zadnje, izmenjava izkušenj ter opredeljevanje in razširjanje dobrih praks, ki potekajo med delegacijami Zahodne Afrike, bi se morala razširiti tudi na druge regije.

Resničnost: reforme napredujejo, vendar upravljanje v državah upravičenkah še vedno ni dovolj kakovostno

69. Obiski v petih državah niso razkrili večjih razhajanj med podatki Komisije in stanjem, ugotovljenim na kraju samem (razen problema, omenjenega v odstavku 38).

(2) Skupno spremljanje upravljanja javnih financ, ki ga izvajata urad za sodelovanje EuropeAid in generalni direktorat za razvoj (DEV), ni najbolj primerno in deluje samo zaradi obstoječih dobrih osebnih odnosov.

(3) Standarden seznam točk, ki jih je treba preveriti, da se zagotovi popolna in sistematična analiza dokumentov in je razvidno, kdo je opravil preglede.

(4) Uradniki Sodišča so sodelovali pri treh glavnih tečajih o proračunski pomoči, ki jih je organizirala Komisija za svoje uradnike (dva tečaja o makroekonomski proračunski pomoči – osnovni in nadaljevalni – in tečaj o sektorskih proračunskih pomočeh).

70. Sistemi upravljanja javnih financ imajo številne pomanjkljivosti ⁽¹⁾, ki so pogosto še poudarjene na obrobni ravni, kot so občine, proračunske pomoči pa ostajajo izpostavljene visokemu tveganju slabe porabe. Vendar potekajo številne in pomembne reforme za zmanjšanje tega tveganja in opazna prizadevanja držav upravičenk na tem področju. Napredek je bil ugotovljen pri programiranju proračuna (ki je bolj skladno s strategijo za zmanjševanje revščine), izvrševanju prihodkov ⁽²⁾ in odhodkov (predvsem s poenostavljenimi in pogosto računalniško podprtimi krogotoki, racionalnejšim upravljanjem državne blagajne in strožjimi pravili za dodelitev javnih naročil), pri pripravi obračunov (ki je hitrejša) ter zunanjih in notranjih revizijah (glej okvir št. 8).

Okvir št. 8 – Glavne reforme upravljanja javnih financ, ki potekajo v petih obiskanih državah v letu 2004

1. V Etiopiji v okviru programa upravljanja in nadzora odhodkov (EMCP) poteka osem projektov, ki pokrivajo pravni okvir financ, program javnih izdatkov, proračunsko reformo (programiranje in spremljanje), računovodsko reformo, upravljanje državne blagajne, sistem finančnih podatkov ter notranjo in zunanjo revizijo.

2. V Mozambiku je najpomembnejša reforma državnega sistema za finančno upravljanje (SISTAFE). Izvajati se je začela pred kratkim in z zamudo, pokriva pa poenostavitev tokov odhodkov in prihodkov, racionalizacijo državne blagajne, informatizacijo izdatkov, proračunsko nomenklaturu, zaključek in revizijo bilanc, splošne inšpekcijske preglede financ, proračunske postopke in srednjeročno programiranje. Ob tem se izvajata še reforma postopkov za zagotavljanje sredstev ter reforma davčnih in carinskih prihodkov. Slednja je v sklepnih fazah in domači prihodki so v letih 1996 do 2004 narasli z 9 % na približno 14 % bruto domačega proizvoda.

3. V Nigeru so sprejeli novo proračunsko nomenklaturu in nov kontni načrt, ki sta v fazi izvajanja. Prav tako posodablja zakone in podzakonske akte, ki urejajo proračunski cikel, ter pripravljajo reforme v zvezi s pobiranjem prihodkov, javnimi naročili in računsko zbornico.

⁽¹⁾ Poleg splošnih pomanjkljivosti, povezanih z zmogljivostjo uprav v državah upravičenkah, pogosto obstajajo tudi slabosti pri dodeljevanju naročil, spremljanju nakupov (ni „materialnega“ računovodstva in inventarja), upravljanju državne blagajne, računovodstvu, orodjih upravljanja ali postopkih in sredstvih, ki jih uporabljajo službe za zunanjo in notranjo revizijo.

⁽²⁾ Domače prihodke dejansko pogosto upoštevajo v vladnih reformah, tudi če jih Komisija ne vključuje dovolj v svoj Priročnik (glej odstavek 24).

4. V Čadu so začeli izvajati reforme, ki se nanašajo predvsem na vzpostavitev srednjeročnega okvira izdatkov, finančno zakonodajo, uvajanje proračunov-programov, informatizacijo in racionalizacijo toka izdatkov, javna naročila, davčne in carinske prihodke ter razvoj orodij za upravljanje.

5. V Zambiji izvajajo vrsto reform, ki zadevajo reorganizacijo služb, plačilni sistem za uradnike, decentralizacijo ter računovodsko in finančno poslovanje javnih financ (PEMFA). Slednje je razdeljeno na dvanajst področij, ki pokrivajo celoten proračunski cikel. Finančno upravljanje je že računalniško podprto in vlada je v letu 2004 pripravila proračun, ki temelji na dejavnostih, in je povezan s srednjeročnim programiranjem in najvišjimi mesečnimi zneski za prenose sredstev.

71. Te reforme zaradi svoje obsežnosti in zapletenosti zahtevajo veliko časa, zlasti ker so zmogljivosti uprav, odgovornih za njihovo izvajanje, po navadi zelo šibke in zato pogosto prihaja do zamud. Za zdaj je še prezgodaj, da bi lahko opredelili večje trajne rezultate, čeprav spremljanje, ki ga je vzpostavila Komisija, kaže dokaj pozitivne vmesne rezultate.

Ustrezni odzivi Komisije

72. Vsak sporazum o financiranju je pogodba, ki zavezuje Komisijo in državo upravičenko. Komisija se lahko na razvoj kakovosti upravljanja javnih financ v državi upravičenki odzove na štiri načine. Tako lahko enostransko začasno opusti program, lahko ga spremeni v soglasju z zadevno državo, lahko se odzove v okviru izvrševanja programa ali pa usmeri pripravo naslednjega programa. Odzivi Komisije so ustrezni in skladni z njenim dinamičnim pristopom (glej odstavek 28). Tako je Komisija v Čadu ustavila plačilo prvega obroka (nespremenljivega) v višini 20 milijonov EUR po prekinitvi programa MDS ⁽³⁾.

73. Kadar je nakazilo spremenljivega obroka nižje od najvišjega predvidenega zneska, se preostanek še vedno dodeli državi upravičenki, kar zmanjšuje spodbudni učinek spremenljivih obrokov. Zato bi bilo učinkoviteje, če bi z določbo predvideli, da je ta preostanek za državo izglavljen.

⁽³⁾ Na pogajanjih med Mednarodnim denarnim skladom in vlado konec leta 2003 o 6. pregledu programa, ki ga je financiral Sklad za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti (SZRR), ni bilo doseženo soglasje. Ker je ta program SZRR potekel 6. januarja 2004 in ni bil podaljšán, Čad ni bil več samodejno upravičen do proračunske pomoči v skladu s členom 67(4) Sporazuma iz Cotonouja.

74. Ker so reforme upravljanja javnih financ srednje- ali dolgoročen proces, bi moralo biti vsako podaljšanje programa priložnost za prilagoditev pogojev za dodelitev proračunske pomoči (predpogoji, kazalniki in ponderiranje spremenljivih obrov) glede na dosežen napredek in nove prednostne naloge. Prezgodaj je ugotavljati, kakšni bodo v petih obiskanih državah odzivi na tej stopnji.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Zaključki

75. Revizija Sodišča je zagotovila odgovore na vprašanja iz odstavka 19.

76. Komisija je določila **metodološki okvir**, ki ji omogoča oceno začetnega stanja upravljanja javnih financ v državah upravičenkah in njegov razvoj (glej odstavka 23 in 41). Vendar ta okvir, ki pomeni napredek glede na prejšnje stanje, ni niti popoln (glej odstavka 24 in 26) niti dovolj natančen (glej odstavek 25). Prav tako ne prispeva k pojasnjevanju skladnosti in logičnih povezav med programi pomoči (glej odstavek 30). Priročnik ni posodobljen (glej odstavek 27). Navodila za poročila o spremljanju so prav tako nepopolna, čeprav jih je Komisija že močno izboljšala (glej odstavek 42).

77. Metodološki okvir se je v začetni fazi **izvajal** precej zadovoljivo, čeprav ni bila dovolj upoštevana korupcija, ni bilo poročil vodij delegacij in včasih tudi ne splošnega okvira institucionalnih podpor (glej odstavke 31–37). Stanje je manj zadovoljivo v fazi spremljanja, kjer so poročila delegacij preveč statična in nepopolna, kazalniki učinkovitosti pa včasih niso dovolj spodbudni (glej odstavke 47–51).

78. Ti procesi so zapleteni, njihovo izvajanje pa občutljivo, saj potekajo v suverenih državah, kjer je prilastitev reform na vseh ravneh pomemben dejavnik uspeha, na katerega Komisija sicer lahko vpliva, ne more pa ga obvladovati.

79. Komisija prav tako ne obvladuje usklajevanja med posojilodajalci, pri katerem ima sicer vodilno vlogo na ravni sedežev, predvsem s Svetovno banko v okviru PEFA (glej odstavek 43). Ne glede na to je usklajevanje v državah AKP še naprej težavno, kar lahko vpliva na izvajanje okvira za ocenjevanje PEFA na terenu.

80. Podatki, na podlagi katerih so bile sprejete odločitve o financiranju – in podatki v dokumentih o spremljanju – **so skladni z resničnostjo**. Zato Komisija na splošno dobro pozna pomanjkljivosti, ki vplivajo na sisteme upravljanja javnih financ (glej odstavke 38 in 69–71).

81. **Odločitve** o financiranju in **odzivi** Komisije med izvajanjem programa so ustrezni glede na njeno dinamično razlaganje člena 61(2) Sporazuma iz Cotonouja (glej odstavek 28). Ker pa je zaradi tega tveganje, vsaj kratkoročno, še višje, je strogo spremljanje s strani Komisije še bolj potrebno.

82. Nasprotno pa njene **odločitve** niso dovolj utemeljene (glej odstavek 39). Iz predlogov in sporazumov o financiranju ni dovolj jasno razvidna povezava med pomanjkljivostmi, ugotovljenimi pri upravljanju javnih financ, vladnimi programi reform, institucionalnimi podporami, potrebnimi za izvajanje teh reform in orodji za spremljanje, skupaj s predpogoji in kazalniki učinkovitosti (glej odstavek 30). Zaradi tega pomanjkanja razvidnosti povezav in vpogleda ter premalo formalizirane in strukturirane predstavitve ni zagotovila, da se bo odbor ERS lahko prepričal, ali so bile upoštewane vse pomanjkljivosti (glej odstavka 32–33).

83. Reforme, ki spremljajo neposredne nenamenske proračunske pomoči, zahtevajo veliko časa. Za zdaj je še prezgodaj, da bi lahko opredelili večje trajne rezultate, čeprav spremljanje, ki ga je vzpostavila Komisija, kaže dokaj pozitivne vmesne rezultate (glej odstavke 69–71). Zato tveganja, ki so jim izpostavljene proračunske pomoči (glej odstavek 12) in zaradi katerih sta zaskrbljena Parlament in Svet (glej odstavek 2), večinoma ostajajo aktualna. Priporočila, ki sledijo, bi morala omogočiti boljše obvladovanje teh tveganj.

Priporočila

84. Komisija bi morala posodobiti svoj Metodološki priročnik za programiranje in izvajanje proračunskih pomoči v tretjih državah in vanj vključiti ustrezna navodila, izdana od marca 2002 (glej odstavek 27) ter ga ustrezno izboljšati, da bi znotraj vsakega programa pomoči zagotovili razvidnost povezav med ugotovljenimi pomanjkljivostmi, reformami za njihovo izboljšanje, institucionalnimi podporami in orodji za spremljanje (glej odstavek 30). Poleg tega je treba bolj upoštevati vprašanja, povezana z domačimi prihodki, skupaj s tistimi iz javnih podjetij (glej odstavek 24), in korupcijo (glej odstavek 34). Priročnik bi moral vsebovati tudi izboljšave glede poročil o spremljanju, ki jih pripravljajo delegacije (glej odstavek 42).

85. Komisija bi morala bolj formalno in bolj strukturirano pokazati, da je upoštevala člen 61(2) Sporazuma iz Cotonouja, ter jasno navesti razloge, na podlagi katerih je ocenila, da je usmeritev države upravičenke kljub pomanjkljivostim upravljanja javnih financ, ugotovljenim med začetno oceno, zadovoljiva (glej odstavka 39–40).

86. Komisija bi morala uporabljati kazalnike učinkovitosti, ki države upravičenke dejansko spodbujajo k reformam, in ki bi bili bolj usmerjeni k rezultatom, iz katerih je razvidno izboljšanje upravljanja (glej odstavek 49).

87. Komisija si mora po svojih najboljših močeh prizadevati za uspešno uvedbo okvira za ocenjevanje učinkovitosti, razvitega v okviru PEFA (glej odstavek 43). To pomembno prizadevanje na področju usklajevanja med posojilodajalci je treba izboljšati ob upoštevanju rezultatov, doseženih ob koncu poskusne faze, ter predlogov Sodišča (glej odstavek 7 v Prilogi 2), zlasti tistega o preizkušanju kontrol. Zelo pomembno je, da posojilodajalci, predvsem tisti, ki sodelujejo v tem partnerstvu, ta okvir čim prej sprejmejo in ga začnejo uporabljati.

88. Usklajevanje med lokalnimi predstavniki posojilodajalcev je treba okrepiti na ravni presojanja, ocenjevanja in revizij, na ravni izvajanja institucionalnih podpor ter na ravni uporabe pogojev in kazalnikov učinkovitosti, pri čemer se razume, da vsak posojilodajalec ohrani svobodo odločanja v zvezi z nakazovanjem svojih pomoči (glej odstavek 54).

89. Odnose z organi oblasti v državah upravičenkah, ki so trenutno omejeni predvsem na vlado, bi bilo treba sistematično strukturirati in razširiti tudi na parlamente in vrhovne revizijske institucije, katerih pristojnosti bi morali okrepiti, da bi lahko izvedli reforme, ki jih zadevajo, in nadzorovali tiste, za katere so pristojne izvršne oblasti. Zato je treba v pogajanjih z državo, ki potekajo prek vlade, razmisliti, kako bi Komisija lahko vzpostavila tesnejše stike s parlamentom in VRI (glej odstavke 56–62).

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourgju na svojem zasedanju 29. in 30. junija 2005.

Za Računsko sodišče
Hubert WEBER
Predsednik

PRILOGA 1

ŠEST TABEL, KI KAŽEJO POMEMBOST PRORAČUNSKIH POMOČI

Tabela A

Delež proračunske pomoči ⁽¹⁾ v pomočeh ERS (obveznosti in plačila) med letoma 1999 in 2004

(v milijonih EUR)

	Leto	Proračunske pomoči skupaj ⁽²⁾	Pomoči iz ERS skupaj	Delež proračunske pomoči v pomočeh iz ERS
		A	B	C = (A / B)
Obveznosti	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 %
Plačila	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⁾ V obliki strukturnega prilagajanja preden je začel veljati Kotonovski sporazum.⁽²⁾ Zajet je tudi instrument VZRD (visoko zadolžene revne države).

Vir: Podatki Komisije.

Tabela B

Delež neposrednih nenamenskih proračunskih pomoči za leti 2003 in 2004

(v milijonih EUR)

	2003		2004	
	Obveznosti	Plačila ⁽¹⁾	Obveznosti	Plačila ⁽¹⁾
A) Neposredne nenamenske proračunske pomoči	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Neposredne namenske proračunske pomoči	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Posredne proračunske pomoči	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Skupaj proračunske pomoči zunaj pobude VZRD (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Pobuda VZRD ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Skupaj proračunske pomoči iz ERS (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Skupaj pomoči iz ERS	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Delež neposredne nenamenske proračunske pomoči v skupnem znesku proračunske pomoči iz ERS (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Delež neposredne nenamenske proračunske pomoči v skupnem znesku pomoči iz ERS (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Plačila se pripišejo k obveznostim za proračunsko leto ali k neplačanim obveznostim iz prejšnjih let.⁽²⁾ Namen pobude VZRD (Visoko zadolžene revne države) je olajšati zunanji dolg zadevnih držav. Po učinku je podobna proračunskim pomočem, vendar nima enakega sistema nadzora. Obveznosti in plačila se knjižijo na račune ERS, kadar so izvedena prek Evropske investicijske banke (EIB) in Svetovne banke (SB).

Vir: Podatki Komisije.

Tabela C

Zneski proračunskih pomoči iz ERS (obveznosti in plačila) za leti 2003 in 2004 (zunaj VZRD)

(v milijonih EUR)

Država	2003		2004	
	Obveznosti	Plačila (1)	Obveznosti	Plačila (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
Zelenortski otoki	0,00	9,00	5,80	5,50
Džibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopija	0,00	10,70	95,00	45,00
Gana	0,00	25,57	62,00	27,85
Gvajana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamajka	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenija	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesoto	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mavretanija	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
Srednjeafriška republika	0,00	0,00	0,00	11,90
Dem. republika Kongo	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Sao Tome in Principe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzanija	114,00	68,50	0,00	31,50
Čad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambija (2)	128,50	28,68	0,00	50,99
Skupaj	772,80	406,23	469,40	624,42

(1) Plačila se pripišejo k obveznostim za proračunsko leto ali k neplačanim obveznostim iz prejšnjih let.

(2) V letu 2004 plačila zajemajo deleže spremenljivega obroka v Mozambiku (9,1 milijona EUR), Nigru (8,25 milijona EUR) in Zambiji (29,5 milijona EUR).

Vir: Podatki Komisije.

Tabela D

Delež proračunskih pomoči (ERS in drugi posojilodajalci) v nacionalnem proračunu petih obiskanih držav v letu 2004

(v milijonih EUR)

Država	Proračun države ⁽¹⁾	Proračunske pomoči, ki jih je plačala Komisija	Proračunske pomoči, ki so jih plačali drugi posojilodajalci	Plačane proračunske pomoči skupaj	Delež plačanih proračunskih pomoči
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopija	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 %
Zambija	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Za Čad se znesek, naveden pri proračunu, nanaša na leto 2003.

Vir: Podatki Komisije.

Tabela E

Delež proračunske pomoči v skupnem znesku pomoči, ki so jo nakazali glavni posojilodajalci 15 afriškim državam ⁽¹⁾ v letu 2003

Posojilodajalec	Delež proračunske pomoči v skupnem znesku pomoči
Svetovna banka ⁽²⁾	48,1 %
Združeno kraljestvo	34,2 %
Evropska komisija	30,7 %
Nizozemska	27,8 %
Švedska	21,5 %
Švica	19,2 %
Afriška razvojna banka	16,5 %
Italija	16,0 %
Irska	15,2 %
Norveška	14,5 %
Kanada	12,0 %
Danska	10,1 %
Nemčija	6,4 %
Finska	3,9 %
Francija	2,3 %
Japonska	1,0 %
Ponderirano povprečje	25,7 %

⁽¹⁾ Zadevnih 15 držav: Benin, Burkina Faso, Etiopija, Gana, Kenija, Madagaskar, Malavi, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone in Tanzanija.⁽²⁾ Pomoč Svetovne banke so v glavnem posojila.

Vir: SPA – Strateško partnerstvo z Afriko – Študija o približevanju proračunske pomoči in podpore plačilni bilanci glede na nacionalne strategije za zmanjševanje revščine – končni projekt z dne 7. februarja 2005.

Podatki v tej tabeli so približne in grobe ocene.

Tabela F

Proračunske pomoči, ki so jih različni posojilodajalci plačali petim obiskanim državam v letu 2004

(v milijonih EUR)

Posojilodajalec	Etiopija		Mozambik		Niger		Čad		Zambija	
	Znesek	%	Znesek	%	Znesek	%	Znesek	%	Znesek	%
Evropska komisija	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Svetovna banka ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Mednarodni denarni sklad ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afriška razvojna banka	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nemčija	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgija	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 %
Danska	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finska	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francija	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irska	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italija	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japonska	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norveška	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nizozemska	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugalska	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Združeno kraljestvo	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Švedska	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Švica	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Skupaj	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ To je pomoč v obliki posojil.

Vir: Podatki Komisije.

PRILOGA 2

OSNUTEK NOVEGA OKVIRA ZA OCENJEVANJE SISTEMOV UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC

1. Poročila delegacij o spremljanju se opirajo na obstoječe ugotovljeno stanje in ocene. Glavna tradicionalna orodja za ocenjevanje kakovosti javnih financ, ki sta jih pogosto razvijala Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka, so „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)“ (VZRD OAN), „Fiduciary Risk Assessment (6)“ (FRA) in „Public Expenditure Tracking Survey (7)“ (PETS). V nekaterih državah, na primer v Etiopiji, so posojilodajalci razvili nadomestna orodja na lokalni ravni.

2. Ta orodja za ocenjevanje, ki so zahtevna za izvajanje in jih je včasih težko izkoristiti, je treba zaradi njihove številnosti nujno racionalno združiti v enotno poročilo. Novo orodje ne bo dodatek k prejšnjim, ampak jih bo nadomestilo, njegov namen pa je, da ga uporabljajo vsi posojilodajalci v vseh državah (ne samo v državah AKP). Omogočati mora dovolj izčrpen prikaz upravljanja javnih financ neke države in pokrivati vsa glavna tveganja v zvezi s programiranjem in izvrševanjem proračuna, pripravo poročil ter notranjimi in zunanji revizijami.

3. Zato je „Public Expenditure Financial Accountability (8)“ (PEFA) leta 2004 začel pripravljati nov okvir za ocenjevanje sistemov upravljanja javnih financ (okvir za ocenjevanje). Jedro tega orodja je sklop osemindvajsetih kazalnikov za ocenjevanje primernosti in pravilnega delovanja postopkov, sistemov in ustanov, povezanih z upravljanjem javnih financ (glej *tabelo G*).

Tabela G

**Značilni kazalniki v zvezi z upravljanjem javnih financ, razviti v okviru partnerstva PEFA
(Public Expenditure Financial Accountability)**

A. UČINKOVITOST SISTEMOV UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC	
1.	Skupni proračunski primanjkljaj v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom.
2.	Sestava dejanskih proračunskih odhodkov v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom.
3.	Skupni javni prihodki v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom.
4.	Znesek neplačanih obveznosti; nove neplačane obveznosti iz prejšnjega proračunskega leta.
B. GLAVNE MEDSEKTORSKE ZNAČILNOSTI: IZČRPNOST IN PREGLEDNOST	
5.	Izčrpnost ukrepov za nadzor nad združenimi proračunskimi tveganji.
6.	Obseg, v katerem proračunska poročila upoštevajo vse pomembne izdatke za dejavnosti centralne države, vključno z izdatki, ki jih financirajo posojilodajalci.
7.	Ustreznost podatkov o proračunskih napovedih, proračunu in izvrševanju proračuna v proračunski dokumentaciji.

(1) Ocena finančne odgovornosti države.

(2) Pregled javnih odhodkov.

(3) Poročilo o upoštevanju standardov in kodeksov.

(4) Analitični pregled oddaje naročil.

(5) Visoko zadolžene revne države – ocena in akcijski načrt.

(6) Ocena fiduciarnega tveganja.

(7) Nadzor nad javnimi odhodki.

(8) 'Javni izdatki in finančna odgovornost'. PEFA je partnerstvo, ki so ga leta 2001 sklenili Svetovna banka, Evropska komisija, oddelek Velike Britanije za mednarodni razvoj (DFID), švicarski državni sekretariat za gospodarske dejavnosti, francosko in norveško ministrstvo za zunanje zadeve in Mednarodni denarni sklad. Komisija, ki je med ustanovnimi člani, ima v njem vodilno vlogo.

8.	Administrativna, gospodarska, funkcionalna in programska proračunska razvrstitev.
9.	Seznam proračunskih odhodkov za zmanjševanje revščine.
10.	Objava in razširjanje glavnih podatkov o javnih financah in revizijskih poročil.
C.	PRORAČUNSKI CIKEL
<i>C (i)</i>	<i>Srednjeročno načrtovanje in priprava proračuna</i>
11.	Večletni vidik proračunskega načrtovanja, priprave politike javnih izdatkov in priprave proračuna.
12.	Urejen proces priprave proračuna in sodelovanje v procesu.
13.	Uskladitev vključitve izdatkov za poslovanje in za naložbe v proračun.
14.	Strog pregled letne finančne zakonodaje s strani zakonodajne oblasti.
<i>C (ii)</i>	<i>Izvrševanje proračuna</i>
15.	Učinkovitost ukrepov za načrtovanje, upravljanje in spremljanje denarnih tokov.
16.	Postopki, ki se uporabljajo za upravljanje in evidentiranje dolga in jamstev.
17.	Sposobnost ministrstev in organov, ki odločajo o odhodkih, za načrtovanje in prevzemanje odhodkov v skladu s prvotnimi/revidiranimi proračuni.
18.	Elementi, ki dokazujejo, da enote, ki odločajo o odhodkih, v predvidenih rokih in povsem pregledno prejemajo proračunsko določene prihodke.
19.	Učinkovitost sistemov notranjega nadzora.
20.	Učinkovitost notranje revizije.
21.	Učinkovitost ukrepov za nadzor plačilnih seznamov.
22.	Obstoj preglednega sistema za oddajo javnih naročil, ki je sestavni del sistema upravljanja javnih financ in ki temelji na normativni ureditvi, ki spodbuja konkurenco, optimizacijo odhodkov in učinkovitost nadzora.
<i>C (iii)</i>	<i>Računovodski postopki in finančna poročila</i>
23.	Pravilnost dejavnosti približevanja podatkov in upoštevanje predvidenih rokov na tem področju.
24.	Kakovost in razpošiljanje medletnih poročil o izvrševanju proračuna in upoštevanje predvidenih rokov na tem področju.
25.	Kakovost revidiranih računovodskih izkazov, predloženih zakonodajni oblasti in upoštevanje predvidenih rokov na tem področju.
<i>C (iv)</i>	<i>Zunanja finančna odgovornost, zunanja revizija in zunanji nadzor</i>
26.	Obseg in vrsta zunanje revizije.
27.	Ukrepi, ki jih po poročilih o zunanji reviziji izvaja izvršna oblast ali revidirani subjekt.
28.	Strog pregled poročil o zunanji reviziji s strani zakonodajne oblasti.
Vir: PEFA. Revidiran osnutek okvira za ocenjevanje sistemov upravljanja javnih financ z dne 12. februarja 2004.	

4. Ta pristop ima dve omejitvi, ki jih posojilodajalci poznajo in sprejemajo. Po eni strani ne privede do oblikovanja priporočil, saj bi to verjetno zahtevalo bolj poglobljeno analizo vzrokov ugotovljenih težav. Po drugi strani pa ne obravnava vprašanja učinkovitosti in uspešnosti javnih financ.

5. Ti kazalniki, z ocenami od A (najboljša možna ocena) do D, so kvalitativni in na splošno pokrivajo precej široko področje, ki ga lahko razčlenimo na več vidikov. Tako, na primer, ocena kazalnika št. 22 o obstoju in preglednosti sistemov za oskrbo s storitvami, gradbenimi deli in blagom predvideva pregled veljavnih predpisov, njihovega pravilnega izvajanja (na primer objava javnih razpisov), učinkovitosti nadzornih sistemov in primerjavo med cenami pri javnih naročilih in cenami na zasebnem trgu.

6. V standardnem poročilu, predlaganem v okviru za ocenjevanje, je predvideno, da se tem kazalnikom priložijo splošne informacije o državi in njenih sistemih upravljanja ter predvsem opis vladnega programa reform upravljanja javnih financ, pri čemer se navede, v kolikšni meri te reforme pokrivajo pomanjkljivosti, odkrite s kazalniki.
7. Sodišče po pregledu okvira za ocenjevanje predlaga naslednje izboljšave:
- (a) nekateri kazalniki zajemajo ocenjevanje sistemov za upravljanje ali nadzor. Ocenjevanje pomanjkljivih sistemov se lahko omeji na razgovore in omejene preglede. Nasprotno pa mora sklep, da sistem deluje, nujno temeljiti na bolj poglobljenih preverjanjih, ki vključujejo preizkušanje kontrol ⁽¹⁾;
 - (b) koristno bi bilo predvideti sistematičen opis vzrokov za pomanjkljivosti, ki jih je mogoče odkriti brez večjih dodatnih preiskav, da bi bili vladni programi reform za odpravljanje pomanjkljivosti bolj usmerjeni;
 - (c) dvanajst kazalnikov, ki bi se med drugim opirali na številčne kazalce (ki predstavljajo odstopanja, roke, zneske ali odstotke) (glej *tabelo H*). Rezultati teh kazalcev bi morali biti sistematično vključeni v poročila o presoji, nekatere pa bi lahko uporabili kot kazalnike učinkovitosti v programih Komisije;
 - (d) kazalnik št. 3 za javne prihodke bi moral zajemati primerjalno analizo med realiziranimi domačimi prihodki in zneskom, ki ga je glede na dejavnost države razumno pričakovati (s primerjanjem ravni uvoza in pobrane carine, na primer);
 - (e) kazalnik št. 25 za revidirane računovodske izkaze predvideva pregled revizijskega mnenja, ki ga o njih izda vrhovna revizijska institucija (VRI). Prav tako bi bilo koristno pregledati delo VRI in njeno mnenje o zakonitosti in pravilnosti transakcij povezanih z izkazi ter o dobrem finančnem poslovanju, čeprav bi bilo treba te elemente obravnavati previdno;
 - (f) kazalnik št. 26 za zunanjo revizijo bi moral zajemati analizo ustreznosti virov VRI glede na njene naloge;
 - (g) treba bi bilo dodati kazalnik za oceno obstoja in kakovosti vknjiženih storitev ter v primeru centraliziranih nakupov zajeti tudi vprašanje njihove dostave končnim upravičencem ⁽²⁾;
 - (h) treba bi bilo dodati kazalnik za ocenjevanje boja proti korupciji, s katerim bi se pregledali vsi ukrepi, ki se izvajajo za njeno odkrivanje, analizo in boj proti njej ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Preizkušanje kontrol, ki se je prej imenovalo preizkusi skladnosti z zakonodajo, so del mednarodno priznanih revizijskih standardov. Glej standarde ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 in 530 IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ V okviru tega kazalnika bi bila lahko stopnja dobave centralno kupljenega blaga končnim upravičencem ohranjena kot kazalec.

⁽³⁾ V okviru tega kazalnika bi bili lahko kot kazalci izbrani kazalniki zaznavanja, kot jih uporablja Transparency International.

Tabela H

Temeljni podatki (kazalci) v zvezi s kazalniki, predlagani v okviru za ocenjevanje

Zadevni kazalniki	Temeljni podatki (kazalci)
1	<ul style="list-style-type: none"> — Razlika med predvidenim in dejanskim proračunskim primanjkljajem, izračunana v odstotkih izdatkov, prikazanih v proračunu. — Razlika med predvideno primarno proračunsko bilanco (brez obresti) in dejansko bilanco, izračunana v odstotkih izdatkov, prikazanih v proračunu.
2	<ul style="list-style-type: none"> — Povprečna razlika med dejanskimi in predvidenimi izdatki, izračunana na podlagi funkcionalne razvrstitve. — Povprečna razlika med dejanskimi in predvidenimi izdatki, izračunana na podlagi ekonomske razvrstitve. — Povprečna razlika med dejanskimi in predvidenimi izdatki, izračunana z upravnega vidika. — Proračunska nestabilnost (medianska vrednost sprememb, ki so se v preteklih štirih proračunskih letih dogajale v proračunski politiki ter vsaki funkcionalni ali upravni razvrstitvi: razvoj proračunske politike se izraža v odstotkih proračuna).
3	— Dejanski prihodki, zmanjšani za predvidene prihodke in izraženi v odstotkih proračuna.
4	— Znesek neplačanih obveznosti, preračunan v odstotek vseh odhodkov.
10	— Število dni od izteka upoštevanega četrletja do objave četrletnega proračunskega poročila.
14	— Število dni, ki jih je zakonodajna oblast imela na voljo za pregled finančne zakonodaje.
18	— Odstotek predvidenih virov, ki jih prejmejo decentralizirane enote služb.
19	— Stopnja napak, odkritih v tekočih finančnih operacijah.
22	— Cene, ki jih javni sektor plača za blago, gradbena dela in storitve so primerljive s cenami, ki jih zasebni sektor plača za podobne izdelke.
24	— Število dni od izteka upoštevanega četrletja do pošiljanja četrletnega proračunskega poročila javni upravi.
25	— Število mesecev od izteka proračunskega leta do predložitve računovodskih izkazov zakonodajni oblasti.
26	— Število mesecev od objave poročil o zunanji reviziji do zaključka dela parlamentarnega odbora, ki jih mora obravnavati.

Vir: PEFA. Revidiran osnutek okvira za ocenjevanje sistemov upravljanja javnih financ z dne 12. februarja 2004.

PRILOGA 3

KAZALNIKI UČINKOVITOSTI, KI JIH UPORABLJA KOMISIJA

1. Točka 3.7 Metodološkega priručnika se podrobno ukvarja z izborom in uporabo kazalnikov učinkovitosti. V njej je zlasti navedeno, da „morajo biti kazalniki v največji možni meri določeni v okviru SDZR (Strateški dokument za zmanjševanje revščine) ali v dokumentih o vladni politiki ter da jih morajo uporabljati tudi drugi posojilodajalci“. Prav tako določa, da morajo biti kazalniki specifični, merljivi, sprejeti, realistični in spremljani v času (SMART).

2. Kazalnike učinkovitosti, ki so zajeti v programih Komisije, je mogoče razvrstiti po različnih področjih, med katerimi so najpomembnejša socialni sektorji, kot sta zdravstvo ali šolstvo, in upravljanje javnih financ (kazalniki za JF). V okviru te revizije je bila pregledana samo zadnja kategorija. V Prilogi 13a k Priručniku je kot primer navedenih približno štirideset kazalnikov učinkovitosti, od katerih jih je sedem značilnih za javne finance (glej *tabelo I*).

Tabela I

Seznam sedmih kazalnikov učinkovitosti za javne finance, ki so predlagani kot primer v Prilogi 13a k Priručniku Komisije

Razlika med vnosi v proračunu in objavljenimi cilji na ravni sektorjev
Stopnja izvrševanja proračuna (skupna in po prednostnih sektorjih)
Delež proračuna, dodeljen najbolj obrobim strukturam (na podlagi preiskave)
Stroški na enoto potrošnega blaga pri javnih naročilih/stroški na enoto pri lokalnih nakupih v zasebnem sektorju (ali kadar kupujejo posojilodajalci) (na podlagi preiskave)
Roki za plačilo dobaviteljem
Odstotek neupoštevanja postopkov
Roki za zaključevanje bilanc in potrditev zakona o obračunu/razrešnici

3. Namen Komisije je skupaj z vlado in posojilodajalci pripraviti seznam kazalnikov, s katerega bi lahko vsak izbral kazalnike, ki jih želi uporabiti. Pri tem je cilj določiti kazalnike, ki bi jih država v celoti sprejela, in se izogniti množici različnih kazalnikov za vsakega posojilodajalca.

4. Pri sprejemanju kazalnikov učinkovitosti (vrsta in število) se je odločalo o vsakem posebej. Njihovo število na splošno izraža obseg spremenljivih obrokov, povezan z javnimi financami (glej *tabelo J*).

Tabela J

Delež kazalnikov učinkovitosti v spremenljivih obrokih petih pregledanih programov

(zneski v milijonih EUR)

	Spremenljivi obroki				Kazalniki učinkovitosti			
	Skupni znesek	Znesek, povezan s kazalniki za javne finance	Znesek, povezan s panožnimi kazalniki	Delež javnih financ v skupnem znesku	Skupno število	Število kazalnikov za javne finance	Število panožnih kazalnikov	Delež kazalnikov za javne finance v skupnem številu
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopija	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 %
Zambija	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Vir: Sporazumi o financiranju.

5. Po mnenju Komisije je delež spremenljivih obrokov (glej *tabelo K*) povečan, saj je treba „spodbujati“ željo nacionalnih organov oblasti po izboljšanju upravljanja njihovih javnih financ.

Tabela K

Delež spremenljivih obrokov v petih pregledanih programih

(zneski v milijonih EUR)

	Skupni znesek programa	Proračunska pomoč				Povezani odhodki	
		Obroki skupaj	Nespremenljivi obroki	Spremenljivi obroki		Institucionalne podpore	Revizije
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopija	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
Zambija	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Vir: Sporazumi o financiranju.

6. Tri od petih obiskanih držav so že prejele spremenljive deleže. Vsakič je bilo na podlagi kazalnikov učinkovitosti za upravljanje javnih financ nakazanih manj sredstev, kot je najvišji predvideni znesek (glej *tabelo L*).

Tabela L

Vpliv kazalnikov učinkovitosti na plačani znesek spremenljivih obrokov, plačanih v obiskanih državah

(v milijonih EUR)

Kategorija kazalnikov učinkovitosti	Glede na sporazum o financiranju		Glede na oceno		
	Število predvidenih kazalnikov	Najvišji predvideni znesek	Število doseženih kazalnikov	Nakazani znesek	Nenakazani znesek
Spremenljivi obrok za program v Mozambiku za leto 2003					
Javne finance	8	5	5	3,50	1,50
Socialni sektorji	14	5	9	3,20	1,80
SKUPAJ	22	10	14	6,70	3,30
Spremenljivi obrok za program v Mozambiku za leto 2004					
Javne finance	8	7	4	4,20	2,80
Socialni sektorji	14	7	10	4,90	2,10
SKUPAJ	22	14	14	9,10	4,90
Spremenljivi obrok za program v Nigeru za leto 2004					
Javne finance	5	8	3	4,50	3,50
Socialni sektorji	7	8	4	3,75	4,25
SKUPAJ	12	16	7	8,25	7,75
(Drugi) spremenljivi obrok za program v Zambiji za leto 2004					
Javne finance	11	30	5 (*)	8,25	21,75
(Tretji) spremenljivi obrok za program v Zambiji za leto 2004					
Javne finance	8	10	5	5,00	5,00
Socialni sektorji	8	20	7	16,25	3,75
SKUPAJ	16	30	12	21,25	8,75
SKUPNI SEŠTEVEK	83	100	52	53,55	46,45

(*) Štirje od petih kazalnikov so bili samo delno doseženi.

Vir: Dokumenti za ocenjevanje za nakazane obroke.

PRILOGA 4

DOBRE PRAKSE S PODROČJA USKLAJEVANJA MED POSOJILODAJALCI: PRIMER MOZAMBIKA

1. Usklajevanje med posojilodajalci in vlado ureja Memorandum o soglasju (Memorandum of Understanding – MoU). Podpisan je bil aprila 2004 in je konec l. 2004 štel šestnajst članov. Vključuje model (PAF – Performance Assessment Framework) za spremljanje razvoja reform, ki se ujema s triletnimi dejavnostmi/kazalniki (2004–2006), ki se lahko vsako leto revidirajo.
2. Načeloma so se posojilodajalci strinjali, da ne bodo uporabljali kazalnikov učinkovitosti, ki niso zajeti v tem modelu (čeprav obstajajo izjeme, zlasti Komisija, ki je svoje kazalnike vključila v svoj program še pred podpisom MoU).
3. Ravno tako obstaja model, ki povzema obveznosti posojilodajalcev do vlade. V njem je navedenih približno dvajset dejavnosti, ki jih je treba izvesti in so razvrščene v šest tem: predvidljivost proračunskih pomoči, prilagoditev in uskladitev kazalnikov, zmanjšanje administrativnih bremen, ki jih prinašajo obiski, preglednost, usklajevanje institucionalnih podpor ter prilagajanje zneskov, nakazanih v obliki proračunskih pomoči.
4. Skupina posojilodajalcev ima predsedstvo, ki se izmenjuje (v času obiska je bila predsednica Švica), in „trojko“, ki jo sestavljajo prejšnji, sedanji in prihodnji predsednik.
5. Dialog z vlado poteka v obliki usmerjevalnega odbora (steering committee), ki ga sestavljajo predstavniki vlade in „trojka +“, to so trojka (ki se izmenjuje) ter Svetovna banka in Komisija (ki sta stalni). Sestajajo se vsak drug mesec, v obdobjih skupnega pregleda v aprilu in septembru pa pogosteje.
6. Zaradi zmanjšanja administrativnega bremena so posojilodajalci sklenili, da razen teh skupnih pregledov ne bodo izvajali drugih revizij ali ocenjevanj.
7. Posojilodajalci se srečujejo na treh ravneh: na ravni vodij misije (za politična vprašanja), vodij sodelovanja (za določanje prednostnih nalog) in na ravni ekonomistov (za strokovno spremljanje).
8. Ekonomisti delajo v tematskih skupinah, za katere so si posojilodajalci razdelili odgovornost. Področje „javne finance“ zajema skupine za državni sistem finančnega upravljanja (SISTAFE), prihodke (davki, dajatve in carine), nabavo in revizijo. Delegacija je odgovorna za skupino „revizija“ in dejavno sodeluje v vseh drugih skupinah, razen v skupini „prihodki“, o kateri jo redno obveščajo.
9. Poleg področja „javne finance“ obstajajo še druge skupine za proračunsko analizo (v katerih delegacija sodeluje), spremljanje programa za zmanjšanje revščine, reformo javnega sektorja (ki zajema vidik korupcije) itd. Delegacija namerava sodelovati v skupini „reforma javnega sektorja“ kot opazovalka (ker ne financira njenih dejavnosti).
10. Za oceno upravljanja javnih financ (PFMA), sestavljeno septembra 2004, je bil uporabljen okvir za ocenjevanje PEFA (glej *Prilogo 2*), poleg tega pa je bila opravljena v sodelovanju z vlado.

ODGOVORI KOMISIJE**POVZETEK**

I. Namen proračunske pomoči je spodbujanje rasti in zmanjšanje revščine prebivalstva. Donatorji, ki jo zagotavljajo, menijo, da je v nekaterih pogojih upravičenosti bolj učinkovita kot druge vrste pomoči, saj krepi sposobnosti vlad za pripravo in izvajanje reform na makroekonomski ravni, sektorski ravni ali na ravni javnih financ. S tega vidika je proračunska pomoč tudi odziv na tveganja, ki lahko vplivajo na zunanjo pomoč, temelječo na podpori projektom. Proračunska pomoč je torej večdimenzionalna. S pomočjo, ki jo Komisija namenja državam AKP, se veliko pozornost namenja tako vprašanjem zdravstva ali izobraževanja kot tudi pomembnemu vprašanju javnih financ. Poročilo Sodišča zadeva ta slednji sklop in ga je treba umestiti v širši okvir.

II. Na splošno je Komisija pripravljena izplačati proračunsko pomoč državam s slabim sistemom upravljanja, ker je cilj razvoja na področju javnih financ in mnogih drugih področij v zmanjšanju teh slabosti. V zadnjih letih je Komisija po oceni Sodišča bistveno izboljšala spremljanje stanja na področju javnih financ in pogosto ukrepala proti drugim posojilodajalcem.

III. Komisijo opredeljuje tveganje kot „vse, kar lahko ovira uresničitve ciljev“ (SEC(2004) 318, 12. marec 2004). Glede na ambicije in zastavljene cilje je treba oceniti tveganja. Zato jih je brez upoštevanja končnih ciljev (boj proti revščini) in številnih dimenzij tovrstne pomoči težko določiti.

IV. Komisija se strinja s Sodiščem v zvezi z njenim napredkom pri razvoju orodij za analizo in spremljanje. To ji je omogočilo zagotavljanje podatkov, ki ustrezajo dejanskemu stanju, in ustrezno ukrepanje. Prav gotovo pa se to lahko še vedno izboljša ob upoštevanju razmerja strošek/dobiček teh izboljšav, ravnotežja med nadzorom in ukrepi Komisije ter pomena, ki se pripisuje drugim razsežnostim programa (Komisija pripisuje velik pomen socialnim sektorjem v okviru proračunskih pomoči).

V. Na splošno so priporočila Sodišča sprejeta in ustrezajo ukrepom, ki že potekajo.

(a) Metodološki priručnik se posodablja in bi moral biti dokončan leta 2005.

(b) Bolje bo pojasnjeno vprašanje upravičenosti držav.

(c) Raziskovanje spodbudnih kazalnikov uspešnosti je stalno.

(d) in (e) Dela v okviru PEFA (Public Expenditure Financial Accountability – javni izdatki in finančna odgovornost) so v zaključni fazi in Komisija je in bo še naprej imela glavno vlogo pri usklajevanju različnih donatorjev, vključno z donatorji na lokalni ravni, v zvezi z vprašanjem upravljanja javnih financ.

(f) Komisija namerava spodbujati vlogo parlamentov in VRI (vrhovne revizijske institucije) ob spoštovanju neodvisnosti različnih institucij in v okviru Sporazuma iz Cotonouja.

UVOD

1. Komisija je na podlagi posebnega poročila 5/2001 in v skladu z njegovimi priporočili med drugim razvila nenamensko proračunsko pomoč.

2. Kot je ugotovilo Sodišče v svojem posebnem poročilu 5/2001 (odstavek 62, priporočila 1 e) Komisija ni odgovorna za napake v upravljanju nacionalnih organov, ki izvršujejo proračun. Po drugi strani pa mora zagotoviti učinkovito spremljanje razvoja upravljanja javnih financ in natančno to tudi dela.

PODROČJE REVIZIJE: NEPOSREDNA NENAMENSKA PRORAČUNSKA POMOČ

3.–6. Namen proračunske pomoči je državam zagotoviti potrebna sredstva za zmanjševanje revščine. V tem smislu podpira izvajanje poglobitnih reform. V okviru te pomoči mora Komisija preveriti, če so bili spoštovani vsi predpisani pogoji za prejemnika pred nakazilom pomoči državi upravičenki. Glede na prakso drugih donatorjev (zlasti bretonwoodske ustanove), ta pomoč ponavadi ni več namenska.

7. Pomoč Skupnosti se ponavadi zagotovi v okviru podpore SDZR (Strateški dokument za zmanjševanje revščine). Od leta 2000 ima novo obliko, ki temelji na rezultatih. Znesek pomoči se spreminja (spremenljiv obrok) glede na uresničevanje ciljev na področju izboljšanja storitev (cepljenje, porodi, šolanje) ali javnih financ. Poročilo obravnava zadnji del področja javnih financ.

9. Proračunska pomoč daje donatorjem potrebno legitimnost za resne pogovore z državami v zvezi z načinom upravljanja vseh državnih sredstev. Je precej bolj ambiciozna kot projektna pomoč, katere učinek se ponavadi omeji na dobro izvedbo naložbe.

10. Medtem ko projekti uvajajo vzporedne postopke, ki jih države upravičenke težko vodijo, proračunska pomoč omogoča krepitev nacionalnih postopkov.

11. Čeprav je njena izvedba za donatorje zapletena, je tovrstna pomoč za države upravičenke zagotovo preprostejša. Na ta način omeji neučinkovitost, ki je povezana s povečanim številom postopkov ali razpršenostjo projektov.

12. Komisija meni, da ima proračunska pomoč, kadar so za to izpolnjeni pogoji, precejšnje prednosti za evropske davkoplačevalce, kar upravičuje tveganja, povezana s slabostjo sistemov nacionalnih javnih financ. Poleg tega Komisija z vso resnostjo upošteva tveganje, da proračunska pomoč ne bi vplivala na zmanjšanje revščine. Komisija se spopada s tem tveganjem z uvažanjem predhodnih pogojev za takšno pomoč. Prav tako lahko glede na uspešnost države ustavi ali zmanjša tekočo pomoč. Komisija si torej od sprejetja do izvedbe programa prizadeva vzpostaviti primerna sredstva nadzora ob razumnih stroških glede na tveganja in človeške vire, ki jih ima na voljo (glej odgovore na točki 63 in 65).

13. Izboljšanje upravljanja javnih financ je bistveni element razvoja, ki je v središču proračunske pomoči in je namenjen za večjo preglednost, zanesljivost in učinkovitost tega upravljanja. Izboljšanje upravljanja javnih financ prispeva k zmanjševanju revščine.

14. Vprašanje odvisnosti od pomoči je splošen problem, ki presega proračunsko pomoč. Poleg tega OECD meni, da je sistem spremenljivih obrokov dober način za omejitev nestanovitnosti te pomoči.

15. Tveganje, ki je povezano s proračunsko pomočjo, se upravlja s pomočjo pogojev načrtovanja in izvajanja te pomoči. Ti vključujejo pogoje upravičenosti, določene v finančnem predlogu, začetne pogoje in izvedbene pogoje, ki so opredeljeni v finančnem sporazumu, ki Komisiji omogočajo, da se odloči za tovrstno pomoč ali ne, da jo med njenim izvajanjem opusti ali da zniža zadevni znesek.

REVIZIJA SODIŠČA

19. (a, b, c, d) Revizija Sodišča se osredotoči na upravljanje javnih financ. To je zelo pomemben vidik za Komisijo, vendar ni edini. Med načrtovanjem in nato med izvajanjem pomoči so zelo pomembni tudi drugi elementi: makroekonomski položaj, zdravstvena in izobraževalna politika, sposobnost države, da spremlja kazalnike uspešnosti, kakovost SDZR. Tveganja, povezana z zunanjo pomočjo, so opisana v dokumentu Komisije SEC(2004) 318 kot „vse, kar lahko ovira uresničitev ciljev“. Ta tveganja je zato treba „vedno oceniti glede na končne zastavljene cilje“.

20. Cilj revizije Sodišča ni ocenitev vpliva na zmanjšanje revščine, vendar pa Komisija poudarja, da je treba priporočila in analize Sodišča obravnavati z vidika potrebnega ravnovesja, ki ga je treba ohraniti med različnimi področji, ki jih zajema proračunska pomoč, vključno z njenim končnim ciljem. V nekaterih državah je upravičeno namenjati toliko pozornosti cepljenju otrok ali obiskovanju zdravstvenih centrov kot javnim financam. S tem se pojasnijo razlike v pomenu, ki se ga glede na države namenja kazalnikom zdravstva, izobraževanja in javnih financ.

REVIZIJSKE UGOTOVITVE

23. Priročnik, ki je predstavljal, kot poudarja Sodišče, pomemben napredek v primerjavi s prejšnjim stanjem, je bil zasnovan kot razvijajoči se dokument in je trenutno v postopku pregleda. Sklepi revizije Sodišča so bili potrebni za začetek pregleda upravljanja javnih financ.

24. Pomembno je vprašanje prihodkov. Je sestavni del vseh programov, ki jih podpira Komisija in bo vključeno v kazalnike PEFA. To vprašanje spremlja MDS pri razdeljevanju vlog med posojilodajalce. Komisija neče podvajati dela, ki ga opravlja ta institucija, in se osredotoča na področja, na katerih lahko zagotovi resnično dodano vrednost.

25. Struktura dela finančnega predloga v zvezi z javnimi financami se lahko izboljša, vendar pa mora vseeno ostati v okviru optimalnega ravnovesja med različnimi sklopi programa in ne bi smela biti v škodo podatkov glede socialnih sektorjev.

26. Spoštovanje meril upravičenosti bi bilo lahko bolj jasno kot je trenutno.

27. Vsebina priročnika se je v obliki navodil delegacijam redno posodabljala. Najpomembnejši dokumenti so na voljo tudi na intranetni strani Komisije. Predvideno je, da se jih v naslednji različici priročnika združi v celoto in da se razvije spletno stran.

28. Tako kot drugi donatorji, ki zagotavljajo proračunsko pomoč, Komisija utemeljuje svoje predloge in odločitve o upravičenosti do proračunske pomoči na analizi začetnega stanja in dejanskih možnostih za izboljšanje. Ta analiza zahteva od Komisije selektivnost pri zagotavljanju pomoči.

29. To dinamično razumevanje člena 61.2 bi lahko kratkoročno povečalo tveganje. Kljub temu pa njen selektivni pristop, ki temelji na resnosti ocen (ki jo priznava Sodišče) in pripravljenosti za reforme držav upravičenk, skupaj s krepitvijo njihovega finančnega položaja, omogoča obvladovanje tega tveganja. Poleg tega Komisija ugotavlja, da dobro poznavanje začetnega stanja in dejanskih možnostih za izboljšanje veča verjetnost za vpliv proračunske pomoči tako na izboljšanje javnih financ kot na zmanjševanje revščine.

30. Usklajenost, ki jo želi Sodišče, bi bila bolj jasna z ohranitvijo primerne ravnovesja tako med nalogami nadzora in opredelitve ter ukrepi, ki jih Komisija izvaja, kot tudi ravnovesja med različnimi sklopi finančnega predloga (zlasti tistih, ki so povezani s socialnimi sektorji). Nazadnje bo Komisija še naprej prednostno obravnavala tiste pristope, usmerjene na vidike programa reform, za katere meni, da so kratkoročno in dolgoročno prednostni, ob predložitvi razlogov za te prednostne naloge.

32. Sodišče ugotavlja, da je večina podatkov zajeta v finančnih predlogih. Prizadevalo se bo, da bodo ti podatki v razumnih okvirih manj razpršeni in bolj standardizirani ter strukturirani ter da bodo povezave preglednejše.

33. Finančni predlogi vključujejo, kot ugotavlja Sodišče, bistvene reforme. Pri opisu reform je težko biti popolnoma izčrpen, še zlasti, ker bi bilo treba enako narediti za druge sektorje, ki so zajeti v finančnem predlogu: makroekonomski položaj, zdravstvo, izobraževanje, statistika, spremljanje, ocenjevanje CSRP, če omenimo samo tiste, ki jih najdemo sistematično. Poleg tega ni gotovo, da imajo izčrpani opisi vedno resnično dodano vrednost.

34. Korupcija je nevarnost, kateri Komisija namenja vso pozornost. Člen 9 Sporazuma iz Cotonouja zajema tudi boj proti korupciji. Vprašanje korupcije ima zato osrednjo vlogo v okviru sodelovanja in ni del posebnega instrumenta. Poleg tega je standardna določba v zvezi z bojem proti goljufijam in korupciji vključena v vse vrste finančnih sporazumov, vključno v tistega, ki se uporablja za proračunsko pomoč. Kot poudarja Sodišče je glavna prednost proračunske pomoči, da se spopada z enim izmed potencialno poglobitnih virov korupcije v številnih državah AKP: upravljanje javnih financ. Komisija bo v finančnih predlogih zagotovila razpoložljive podatke o drugih področjih korupcije (pravosodje, policija, vrhovne revizijske institucije – VRI, ...) pod pogojem, da so ti podatki resnični in verodostojni.

35.–36. V vseh sektorjih je zaželen obstoj formalnih načrtov, ki opisujejo institucionalne potrebe in institucionalno podporo. Ti načrti so v pristojnosti držav. Komisija pomaga in bo še naprej pomagala pri njihovi pripravi. Vendar pa ti načrti vedno ne obstajajo, niso vedno izčrpani in jih je težko stalno posodabljeni. Komisija si ob pomoči pri pripravi teh načrtov prizadeva, da bi zagotovila jasno opredelitev prednostnih nalog, vključno s tistimi, ki jih financira ERS.

37. Pozitivno mnenje vodij delegacij, predvideno v priročniku, se izrecno izda ob predložitvi finančnih predlogov, ki obsegajo vse kazalnike in pogoje, ki so kasneje v celoti naštetih v finančnih sporazumih. Komisija predvideva, da se v sklepe polletnih poročil vključijo splošno mnenje o stanju javnih financ in možnostih za njihovo izboljšanje.

38. Sodišče priznava, da je Komisija, z eno samo izjemo, prepoznala vse slabosti, ki jih je v svoji reviziji našlo Sodišče. Izjema zadeva „zaostanke“ v Čadu v okviru programa, ki ga je Komisija opustila in ki ni bil več predmet istega spremljanja.

Vlada se je zavezala, da bo sprejela določeno število korektivnih ukrepov. Komisija bo spremljala učinek teh reform.

39. Sodišče ugotavlja, da so bile odločitve Komisije sprejete na podlagi natančnega poznavanja razmer (točka 31) in pričakovanega vidnega razvoja (točka 38). Komisija si bo prizadevala zagotoviti trdnejše argumente v podporo svojim odločitvam.

40. V vseh obiskanih državah je Komisija ukrepala za MDS in tam deluje s Svetovno banko in v večini primerov z drugimi donatorji. Na splošno so donatorji (razen Združenih držav Amerike) naklonjeni proračunski pomoči. Upoštevat se vprašani preglednosti in koristi pomoči.

42. Komisija je uvedla instrument sistematičnega spremljanja upravljanja javnih financ; glede na ugotovitve iz prve serije poročil je predlagala, da se jih izboljša. Ta izboljšanja bodo:

- (a) upoštevala stanje, ki ga prikazujejo kazalniki „PEFA“;
- (b) vključevala sistematično spremljanje izvajanja programov institucionalne podpore;
- (c) vključevala analizo usklajenosti med slabostmi stanja ter reformami in načrtovano pomočjo;
- (d) vključevala splošno mnenje delegacije;

(e) zahtevala, da se vse stvarne podatke iz teh poročil deli z drugimi donatorji;

(f) predvidevala, da nacionalni organi oblasti še naprej čim bolj sodelujejo pri ocenjevanju;

(g) zmanjšala pogostost poročil na enkrat letno, kot predlaga Sodišče, razen v posebnih razmerah, ko je potrebno natančnejše spremljanje.

43. Ta poročila že temeljijo na zadnjih ocenah.

44. Predvsem Komisija je ta okvir za ocenjevanje že preizkusila in je v zaključni fazi. Po preizkusnem obdobju enega leta so predvidene spremembe. O nekaterih predlogih Sodišča se je z drugimi donatorji že razpravljalo.

45. Komisija namenja stalno pozornost opredelitvi ustreznih kazalnikov uspešnosti. To je eden izmed razlogov, zaradi katerega je izvedla naknadno oceno izkušenj, ki jih je imela s spremenljivimi obroki.

46. Ena izmed ugotovitev te revizije je, da morajo biti kazalniki, če hočejo ostati učinkoviti, številčno omejeni in ne morejo zajemati vseh področij. Osredotočiti se morajo na bistvene elemente. Kljub temu se spremljanje Komisije ne omejuje samo na te kazalnike, kot je razvidno iz vsebine poročila o spremljanju, ki ga morajo pripraviti delegacije.

47. Poročila o spremljanju se še vedno spreminjajo. V prvih poročilih so delegacije opisale trenutno stanje, kar je mogoče dajalo vtis, da so preveč „statična“. Naslednja poročila se morajo bolj osredotočiti na dinamične vidike. Uporabljale so jih centralne službe, ki bodo izboljšale pošiljanje povratnih informacij delegacijam.

48. Pripravljenost vlade za spodbujanje reforme ni odvisna samo od ustreznosti kazalnikov uspešnosti. Povezana je tudi z drugimi dejavniki, kot so: znesek pomoči, celotni pogoji donatorjev, učinkovitost usklajenosti slednjih itd. Komisija se o kazalnikih učinkovitosti pogaja z vladami in si prizadeva za sistematično usklajenost z drugimi donatorji. Komisija meni, da je običajno, da se narava in število kazalnikov glede upravljanja javnih financ od države do države zelo razlikujejo.

49. Komisija meni, da je spremljanje ravni dodelitve sredstev ali izvrševanja proračuna bistvenega pomena zlasti pri zdravstvenemu in izobraževalnemu sektorju, kadar gre za zagotavljanje proračunske pomoči. Dejstvo, da jih je relativno lahko spremljati, je prej prednost kot ovira. Res pa jih je treba dopolniti z omejenim številom izbranih kazalnikov glede na določen položaj posameznih držav.

50. Po potrebi se mora za vsak kazalnik navesti podrobnejša pojasnila o opredelitvi, načinu izračunavanja in virih podatkov.
51. Kolikšno težo pripisati spremenljivim obrokom in kazalnik uspešnosti za javne finance je odvisno od številnih dejavnikov: odvisnosti od posamezne pomoči, občutljivosti gospodarskega položaja, razmer v zdravstvenemu in izobraževalnemu sektorju, ugotovitev in izkušenj iz predhodnih programov itd. V primeru petih držav, ki jih je obravnavalo sodišče, je jasno, da se je teža kazalnikov za javne finance spreminjala sorazmerno s slabostjo sistemov (od 59 % programa v Zambiji do 7 % v Etiopiji).
52. Usklajevanje z drugimi donatorji, tako med njihovimi sedeži kot med njihovimi lokalnimi predstavništvi je bila vedno ena glavnih nalog Komisije.
53. To usklajevanje se je razvilo v okviru programa PEFA, ki sta ga začeli Komisija in Svetovna banka, ter v okviru strateškega partnerstva z Afriko in OECD-DAC.
54. Usklajevanje na lokalni ravni je, kot ugotavlja Sodišče, dokaj dobro. Formalno strukturirano usklajevanje je zagotovo potrebno, ko večje število donatorjev zagotavlja pomoč (Mozambik), vendar ni nujno, če je njihovo število manjše. Komisija je prevzela vodenje na številnih področjih (zahtevala je na primer spremljanje kazalnikov učinkovitosti) in je pogosto bila pobudnica v okviru skupin donatorjev. Na drugih področjih Komisija spoštuje porazdelitev vlog med različnimi donatorji (na primer spremljanje makroekonomskega položaja in prihodkov s strani MDS).
55. Res je, da je tudi za druge države upravičenke in MDS včasih težko dobiti jasno sliko o financiranju pomoči drugih donatorjev.
56. Reforme so uspešne, če se zanje zavzamejo vse zadevne stranke.
57. Komisija se zaveda pomembne vloge nacionalnih parlamentov in dejstva, da je treba to vlogo spodbujati in krepiti. Vendar pa njene vloge za ukrepanje na tem področju ne gre precenjevati, kajti vprašanje razdelitve in ravnovesja pristojnosti med parlamentom in vlado je neposredno povezano s suverenostjo države upravičenke. Zato se ga je treba lotiti z največjo mero previdnosti in ob spoštovanju neodvisnosti različnih institucij države upravičenke in Sporazuma iz Cotonouja.
58. Tudi položaj VRI se glede na državo precej spreminja. Kljub temu skuša Komisija, kadar koli je možno, na splošno vključevati koristne podatke rezultatov dela VRI.
59. Polje št. 7 prikazuje primer ne vedno zadovoljivega dialoga z VRI, ki ga je Komisija razvila v Mozambiku. V tem primeru je Upravno sodišče opozorilo donatorje, da gre za neodvisno institucijo.
60. Komisija je večkrat podprla VRI in jim zagotovila institucionalno podporo. Delegacijam je bil poslan osnutek strateškega dokumenta.
61. Od primera do primera se mora previdno preučiti možnost zblizanja Komisije s parlamenti ter VRI v okviru Sporazuma iz Cotonouja. Gre za izjemno občutljivo področje, ki zadeva nacionalno suverenost in katerega se je treba lotiti ob upoštevanju nacionalnih predpisov, ki določajo razdelitev in ravnovesje pristojnosti med institucijami.
62. Treba je najti ravnovesje med človeškimi viri, zadolženimi za spremljanje in nadzor, in tistimi, ki imajo pomembno vlogo v političnem dialogu, ter med tistimi, ki spremljajo javne finance ter tistimi, ki spremljajo socialne kazalnike ali makroekonomski okvir.
63. Komisija se zaveda, da si je zadala ambiciozne cilje glede na človeške vire, ki so ji na voljo. Poudarja, da bi povečanje nalog, kot to predvideva poročilo, lahko še poudarilo to razliko.
64. Komisija trenutno pripravlja kontrolne sezname, kakršne je predlagalo Sodišče.
65. Komisija bo še nadaljevala s prizadevanji na področju izobraževanja.
66. Spodbujalo se bo izmenjavo izkušenj na podlagi najboljših praks.
67. Glej odgovor Komisije na točko 38.
68. Komisija se strinja s Sodiščem, ki je ugotovilo precejšen napredek pri upravljanju javnih financ v državah, ki so prejele proračunsko pomoč, kar je v skladu s cilji. To potrjuje pravilnost izbire Komisije. Izboljšanje upravljanja proračuna vpliva na vse vladne vire in ne na financiranje Skupnosti. Treba je opozoriti, da se morajo ta izboljšanja utrditi in nadaljevati, kar govori v prid nadaljnjim prizadevanjem za izboljšanje.
69. Opozoriti je tudi treba, da se ravno zaradi pospeševanja programov proračunske pomoči splošna reforma javnih financ v resnici ne izvaja. V tem smislu je dejstvo, da je Računsko sodišče ugotovilo „dokaj pozitivne vmesne rezultate“, pomemben dosežek, za katerega je delno zaslužna tudi proračunska pomoč.

72. Vsak finančni sporazum vsebuje podrobne določbe o pogojih in pričakovanih rezultatih (ki jih izmerijo kazalniki) in je pogodba, ki pravno zavezuje državo upravičenko in Komisijo. Odzivi Komisije ustrezajo obvladovanju tveganj, ki je po njenem mnenju primerno. Tako je Komisija v enem izmed petih primerov, ki jih je obravnavalo Sodišče, prekinila pomoč. V drugih primerih je prilagodila znesek pomoči glede na razvoj kazalnikov uspešnosti, ki se ne nanašajo samo na javne finance, ampak tudi na storitve socialnega skrbstva, namenjene najrevnejšim prebivalcem, ženskam in otrokom.

73. Na koncu oziroma med izvajanjem programa se sredstva, ki zaradi nespoštovanja pogojev ali nedoseženih rezultatov niso bila porabljena, odvzamejo in povrnejo nacionalnemu indikativnemu programu (NIP). To neporabo sredstev se ob vmesnem ali končnem pregledu kljub temu ponavadi kaznuje, kar po potrebi omogoča zmanjšanje zneska NIP. Zato to ne vpliva na spodbujevalni učinek spremenljivih obrokov.

74. Pogoji, teža spremenljivih obrokov in ustrezni kazalniki se ob vsakem novem programu ponovno preučijo, kot je razvidno iz pregleda pomoči, ki ga je pred kratkim izvedla Komisija.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

76. Sodišče ugotavlja, da je Komisija določila *metodološki okvir*, ki predstavlja pomemben napredek v primerjavi prejšnjim stanjem (točka 23). Meni, da bi bil ta okvir v nekaterih delih lahko bolj popoln in natančen (točki 25 in 26). Zlasti bi bilo mogoče bolj poudariti medsebojno usklajenost in logično povezanost programov pomoči (točka 30). Posodobitve metodološkega okvira bodo povzete v novi različici priročnika, ki ga pripravljajo službe, in bo vključeval posodobitve poročil o spremljanju (točka 42).

77. Sodišče je ugotovilo, da se je metodološki okvir izvajal bolj ali manj zadovoljivo, in da se kazalniki uspešnosti izboljšujejo. Nekatera področja se lahko še dopolnijo in pojasnijo. Komisija poudarja, da je treba najti ravnovesje med različnimi deli proračunske pomoči: zlasti vprašanje socialnih sektorjev mora ostati prednostna naloga. Proračunska pomoč se bo še naprej spopadala z enim izmed potencialno poglavitnih virov korupcije: slabostmi upravljanja javnih financ.

Poročila delegacij morajo postati bolj dinamična.

79. Kar zadeva izvajanje okvira za ocenjevanje PEFA je usklajevanje za Komisijo prednostna naloga tako med sedeži kot med lokalnimi predstavništvi. Na področju proračunske pomoči je Komisija dejavna na vseh ravneh usklajevanja.

80. Sodišče v reviziji potrjuje, da se podatki, na podlagi katerih so bile sprejete odločitve o financiranju – in podatki v dokumentih o spremljanju – *ujemajo z resničnostjo*.

81. Komisija ugotavlja, da Sodišče ne dvomi v razlago člena 61(2) Sporazuma iz Cotonouja. Selektivnost podpore Komisije, ki je posledica te razlage, temelječe na resnosti ocen in pripravljenosti za reforme držav upravičenk, omogoča obvladovanje tega tveganja, ki ga omenja Sodišče.

82. Komisija si bo še naprej prizadevala za boljšo predstavitev programov s poudarjanjem notranje usklajenosti in z ohranjanjem razumljivega ravnovesja med različnimi deli programa (ki se ne omejujejo samo na vprašanje javnih financ) in ob spoštovanju ravnovesja med spremljanjem, nadzorom in dejavnimi ukrepi za vlade in donatorje ter nazadnje ob upoštevanju stroškov in pričakovanih koristi od izčrpnjših podatkov.

83. Več stvari kaže, da se v številnih državah upravičenkah upravljanje javnih financ izboljšuje. Kar zadeva tveganja, ki so v „delovnem dokumentu Komisije o opisu tveganj v zvezi z zunanjo pomočjo“ opredeljena kot „vse, kar lahko ovira uresničitev ciljev“, ocenjuje, da „je ta tveganja treba vedno obravnavati skupaj s končnimi cilji“.

84. Posodobitev Metodološkega priročnika je v teku. Komisija je čakala na priporočila Sodišča, da bi lahko vključila tista, za katere je menila, da so ustrezna. Navodila bodo poudarila potrebo po boljši usklajenosti ukrepov. Komisija ugotavlja, da Sodišče ni dvomilo v njene izbire in usklajenost ukrepov. Boj proti korupciji, zlasti tisti, ki zadeva porabo javnih sredstev, je in bo ostal osrednji del programov. Komisija bo upoštevala nekatera priporočila za izboljšanje poročil o spremljanju. Komisija izraža zadržke kar zadeva prihodke, ne toliko v zvezi z resničnim pomenom te problematike, ampak v zvezi z dodano vrednostjo, ki jo lahko prispeva v okviru analize tega področja, ki ga zelo dobro pokriva MDS.

85. Pričakuje se, da bo naslednji priročnik od primera do primera prispeval k zagotavljanju bolj formalnega prikaza upoštevanja člena 61(2) Sporazuma iz Cotonouja.

86. Komisija si bo prizadevala uporabljati kar najbolj spodbudne kazalnike uspešnosti, usmerjene k rezultatom, čeprav je resnično raven spodbude težko izmeriti.

87. Komisija si že sedaj po svojih najboljših močeh prizadeva, kar si je tudi zadala kot prednostno nalogo, za uspeh okvira za ocenjevanje učinkovitosti javnih financ, razvitega v okviru PEFA, katerega pobudnica je. Vendarle pa je to odvisno tudi od stališč drugih donatorjev. V danem trenutku se lahko razvije skupni pristop, vendar samo, če vpleteni o tem dosežejo dogovor.

88. Komisija je vrsto let poskušala spodbujati usklajevanje na lokalni ravni in je bila pobudnica številnih skupnih ukrepov

donatorjev, ki zagotavljajo proračunsko pomoč. Po modelu, ki ga zagovarja Komisija, vsak donator ohrani svobodo odločanja.

89. Vloga parlamentov in VRI je bistvena. Kljub temu je treba možnost zblížanja Komisije s temi institucijami previdno preučiti ob upoštevanju suverenosti držav in nacionalnih predpisov, ki določajo razdelitev in ravnovesje pristojnosti med institucijami. Prav tako jo je treba analizirati v okviru Sporazuma iz Cotonouja.