

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 2/2005

om EUF:s budgetstöd till AVS-länderna: kommissionens förvaltning av området "reformen av de offentliga finanserna" samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2005/C 249/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
FÖRKORTNINGAR		3
SAMMANFATTNING	I–V	4
Beskrivning av mekanismen	I–II	4
Revisionsrättens granskning	III	4
Granskningsresultat	IV–V	4
INLEDNING	1–2	5
GRANSKNINGSOMRÅDE: DIREKT OCH ICKE ÖRONMÄRKT BUDGETSTÖD	3–18	5
Definition	3–5	5
Förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna: ett av målen med budgetstödet	6–8	5
Fördelar: egenansvar och förenkling för mottagarlandet	9–11	5
Nackdel: risker som hänger samman med bristerna i de nationella systemen för offentliga finanser	12–14	6
Genomförande: ett villkorligt stöd	15	6
Rättsliga bestämmelser	16–18	7
REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING	19–22	7
Granskningsmål	19–20	7
Granskningsmetod	21–22	7
GRANSKNINGSRESULTAT	23–74	8
Bedömning av utgångsläget i förvaltningen av de offentliga finanserna	23–40	8
Definition av den metodiska ramen	23–30	8
Den metodiska ramen har förbättrats men behöver kompletteras	23–27	8
Dynamisk tolkning av villkoren för stödberättigande	28–29	9
Överensstämmelsen mellan programmen måste bli tydligare	30	9

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Genomförande av den metodiska ramen	31–37	9
De första bedömningarna är i regel fullständiga och hänger samman med landets reformprogram	31–33	9
Korruptionsbekämpningen: ett område att utveckla	34	10
Det institutionella stödet är samordnat men ingår inte alltid i en övergripande ram	35–36	10
Inga rekommendationer från delegationscheferna	37	11
Uppgifterna speglar de faktiska förhållandena	38	11
Kommissionens beslut är inte tillräckligt väl underbyggda	39–40	11
Övervakning av hur reformerna framskrider	41–74	12
Metodisk ram under utveckling	41–46	12
Delegationernas övervakningsrapporter kan förbättras	42–44	12
Resultatindikatorerna på väg att förbättras	45–46	13
Genomförande av den metodiska ramen	47–68	13
Delegationernas övervakningsrapporter är ofullständiga	47	13
Resultatindikatorerna ger ibland inte tillräckligt incitament	48–51	14
Samordningen med övriga bidragsgivare har kommit olika långt i olika länder	52–55	14
Förbindelserna med parlamenten och de högre revisionsorganen måste stärkas	56–62	15
Personalbrist vid kommissionen	63–68	16
Faktisk situation: reformerna går framåt men kvaliteten på mottagarländernas förvaltning är fortfarande mycket bristfällig	69–71	16
Adekvata reaktioner från kommissionen	72–74	17
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	75–89	18
Slutsatser	75–83	18
Rekommendationer	84–89	18
<i>BILAGA 1</i> – Sex tabeller som visar budgetstödens storlek		20
<i>BILAGA 2</i> – Förslag till ny utvärderingsram när det gäller systemen för förvaltning av offentliga finanser ...		24
<i>BILAGA 3</i> – Kommissionens resultatindikatorer		28
<i>BILAGA 4</i> – Moçambique: ett exempel på bra arbetsmetoder när det gäller samordning mellan bidragsgivare		30
Kommissionens svar		31

FÖRKORTNINGAR

AfDB	—	Afrikanska utvecklingsbanken
AVS	—	Länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet som skrivit under Cotonou-avtalet
DSRP	—	Strategidokument för fattigdomsminskning
EUF	—	Europeiska utvecklingsfonden
HIPC	—	Kraftigt skuldyngda fattiga länder
IFAC	—	Internationella revisorsförbundet (International Federation of Accountants)
IMF	—	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
ISA	—	Internationell revisionsstandard (International Standards on Auditing)
OECD	—	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

SAMMANFATTNING

Beskrivning av mekanismen

I. Det direkta och icke öronmärkta budgetstödet har ökat betydligt under senare år och motsvarar nu cirka en femtedel av EUF-stöden. Det finns flera viktiga fördelar med stödet – bland annat egenansvar och förenkling (se punkterna 9–11) – men det innebär också en risk. Denna risk är annorlunda jämfört med andra typer av stöd (se punkterna 12–13) med tanke på de ambitiösare målen och eftersom de pengar som betalas ut uppgår i mottagarländernas inkomster och sedan används enligt deras egna förvaltningssystem som i regel är svaga. Filosofin bakom budgetstödet är att hjälpa mottagarländerna att minska denna risk men samtidigt göra det möjligt för dem att själva styra utvecklingen i riktning mot tillväxt och fattigdomsbekämpning. Merparten av bidragsgivarna intresserar sig alltmer för denna stödform som helt skiljer sig från de traditionella projektstöden (se punkt 11).

II. Kommissionen betalar ut budgetstöd till länder med svaga förvaltningssystem på villkor att de genomför reformer för att förbättra dem (se punkterna 28–29), vilket är en långsiktig process. Därför har kommissionen utvecklat verktyg som inte enbart syftar till att ställa en första diagnos när det gäller kvaliteten på förvaltningen av de offentliga finanserna och de föreslagna reformerna utan också till att utvärdera hur förvaltningen utvecklas och hur reformarbetet fortskrider.

Revisionsrättens granskning

III. Målet med granskningen var att undersöka hur kommissionen under 2003–2004 hanterade den risk som är förenad med offentliga finanser inom ramen för budgetstödet (se punkt 12), och försäkrade sig om att förvaltningen av de offentliga finanserna höll god kvalitet och om att de reformer som mottagarlandet införde var effektiva (se punkterna 19–20). Granskningen gällde främst EUF:s program för direkt och icke öronmärkt budgetstöd som beviljats enligt Cotonou-avtalet, och den grundar sig på kontroller som utfördes vid huvudkontoret och i fem länder (se punkterna 21–22).

Granskningsresultat

IV. De analys- och övervakningsverktyg som kommissionen använder i samarbete med de andra bidragsgivarna, främst Världsbanken och Internationella valutafonden, ger relativt heltäckande information som gör att den kan vidta lämpliga åtgärder. De behöver dock förbättras, både när det gäller utformning (se punkterna 23–27 och 42–46) och genomförande (se punkterna 31–37 och 47–68). Utformningen har vissa brister när det gäller diagnoserna och övervakningsrapporterna som inte är tillräckligt omfattande och informativa. Dessutom är genomförandet inte tillräckligt samordnat lokalt med de andra bidragsgivarna och de grundar sig inte tillräckligt på parlamenten och mottagarländernas högre revisionsorgan.

V. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen

- a) uppdaterar och färdigställer sin metodiska handledning, inbegripet den del som gäller övervakningsrapporterna (se punkt 84),
- b) mer uttryckligt påvisar mottagarländernas rätt till stöd (se punkt 85),
- c) använder resultatindikatorer för offentliga finanser som ger mer incitament (se punkt 86),
- d) färdigställer det nya verktyget för utvärdering av kvaliteten på förvaltningen av de offentliga finanserna och gör sitt yttersta för att det skall antas av de olika bidragsgivarna (se punkt 87),
- e) stärker det lokala samarbetet mellan bidragsgivarna (se punkt 88),
- f) stärker sina förbindelser med mottagarländernas parlament och högre revisionsorgan (se punkt 89).

INLEDNING

1. År 2000 granskade revisionsrätten kommissionens övervakning av hur strukturanpassningsstödet motpartsmedel i form av direkt budgetstöd till AVS-länderna användes ⁽¹⁾. Kommissionen har ersatt denna stödform med budgetstöd, vilket nu utgör mer än en fjärdedel av det totala stödet från nionde EUF (se *tabell A i bilaga 1*).

2. Europaparlamentet ⁽²⁾ och rådet ⁽³⁾ medger att det finns fördelar med budgetstödet. De är bekymrade över hur kontrollen av det är organiserad och uppmanar kommissionen att vara vaksam när det gäller artikel 61.2 i Cotonou-avtalet (se punkt 18) och att, i samordning med de andra bidragsgivarna, strikt övervaka hur mottagarländernas förvaltning av de offentliga finanserna utvecklas och hur de reformer som skall förbättra den framskrider.

GRANSKNINGSOMRÅDE: DIREKT OCH ICKE ÖRONMÄRKT BUDGETSTÖD

Definition

3. Budgetstödet betalas ut till mottagarländernas budgetar för att bristen på inhemska resurser skall kompenseras. Det är ett stöd till ländernas betalningsbalans och offentliga finanser. För närvarande betalas budgetstödet ut av kommissionen och är i första hand "direkt" och "icke öronmärkt". I *tabell B i bilaga 1* visas storleken på detta stöd i förhållande till EUF:s sammanlagda stöd. I *tabell C i bilaga 1* visas fördelningen per land.

4. Stödet är "direkt" eftersom det går direkt in i budgetarna utan att motsvaras av en tilldelning av valuta avsedd för ländernas väsentliga import. I allmänhet är denna mekanism inte längre nödvändig eftersom mottagarländernas valuta nästan alltid är konvertibel och fritt kan överlätas.

5. Stödet är "icke öronmärkt" eftersom det sammanblandas med andra budgetinkomster och inte kan knytas till specifika utgifter i motsats till riktade budgetstöd där EUF-pengarna sätts in på särskilda konton som bara kan användas med delegationschefens underskrift för att det skall synas vad stödet används till. De riktade budgetstöden är begränsade ⁽⁴⁾ till de fall där länderna har allvarliga likviditetsproblem.

⁽¹⁾ Se revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2001 (EGT C 257, 14.9.2001).

⁽²⁾ Se Europaparlamentets resolution som åtföljer Europaparlamentets beslut om beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen avseende de sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonderna för budgetåret 2002, offentliggjord i EUT L 330, 4.11.2004.

⁽³⁾ Se handlingen från rådets AVS/FIN-grupp nr 6107/04 av den 19 februari 2004 om beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen för förvaltningen av den sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden (budgetåret 2002).

⁽⁴⁾ År 2000 medgav kommissionen att de riktade stödets effektivitet var begränsad, till stor del på grund av bieffekterna (försenat genomförande, ett splittrat budgetförfarande), de tungrodda förfarandena för att rikta stöden och framförallt budgetens fungibla karaktär.

Förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna: ett av målen med budgetstödet

6. Budgetstödet främsta mål är att gynna tillväxt och minska fattigdomen, vilket också är utvecklingsmålen i Förenade nationernas millenniedeklaration ⁽⁵⁾.

7. När det gäller merparten av de berörda AVS-länderna har detta överförts till ett strategidokument för fattigdomsminskning som har upprättats av landet och godkänts av de största bidragsgivarna. I dokumentet fastställs de allmänna riktlinjer på medellång sikt som landet har utarbetat för att minska fattigdomen bland befolkningen.

8. Reformerna av förvaltningen av de offentliga finanserna är en del av EUF:s övergripande strategi för fattigdomsbekämpning och direkta och icke öronmärkta budgetstöd. Med tanke på kommissionens dynamiska tillvägagångssätt (se punkt 28) blir reformerna i sig ett viktigt mål för budgetstödet.

Fördelar: egenansvar och förenkling för mottagarlandet

9. Det direkta och icke öronmärkta budgetstödet gör det möjligt för kommissionen att direkt ta itu med de problem som finns i förvaltningen av nationella budgetar genom att den hela tiden för en dialog med länderna om de reformer som skall förbättra förvaltningen. Genom en hävstångseffekt gör den europeiska skattebetalarens pengar det möjligt att förbättra de nationella budgetinkomsternas och budgetutgifternas kvalitet och ändamålsenlighet som helhet. Denna förbättring är gynnsam för den allmänna utvecklingen och stärker det stöd som ges till olika former av projekt som finansieras av givarna.

10. Budgetstödet bör göra att länderna får ett större egenansvar jämfört med det stöd som betalas ut till olika projekt. Dessutom blir stödet en integrerad del av budgeten och blir därmed föremål för det nationella parlamentets kontroll.

11. Budgetstödet gör att man kraftigt kan förenkla utgiftsförfarandena genom att antalet led i förfarandena begränsas. Stödet uppgår i de nationella budgetarna och används enligt ländernas förfaranden för budgetgenomförande, medan projekten, som har andra fördelar, i regel genomförs utanför mottagarländernas budgetar ⁽⁶⁾ och förvaltas enligt de olika bidragsgivarnas särskilda förfaranden ⁽⁷⁾ (se *diagram 1*).

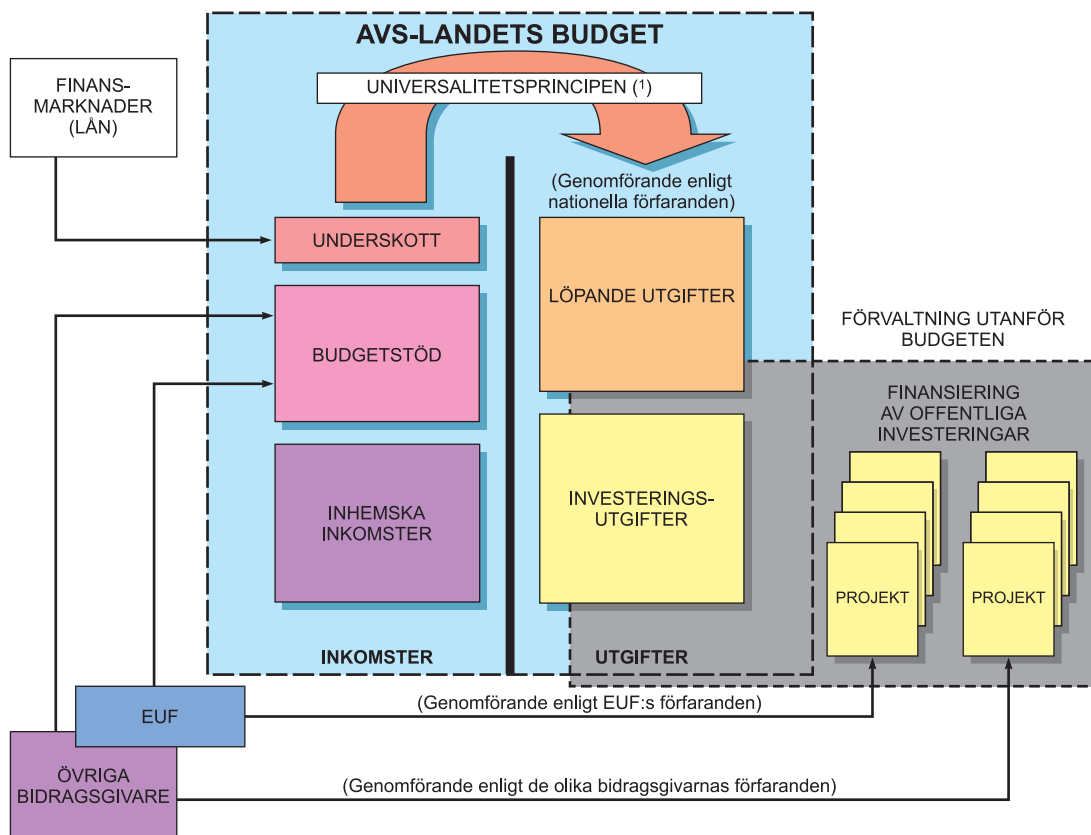
⁽⁵⁾ Se resolution nr 55/2 som antogs av Förenade nationernas generalförsamling den 8 september 2000.

⁽⁶⁾ Detta arbetssätt är till skada för budgetarnas fullständighet. I vissa fall redovisas dock projekten i årsredovisningarna trots att de förvaltas utanför budgetarna och på så sätt blir det inga problem med informationen.

⁽⁷⁾ Denna skilda förvaltning gör ofta att ländernas förvaltning berövas kvalificerad personal som anställts för att förvalta projekten i tillfälliga förvaltningscentrum som ger höga ersättningar.

Diagram 1

Kanaler för EUF-stöd i form av budgetstöd eller projekt



(1) Enligt universalitetsprincipen skall samtliga inkomster täcka samtliga utgifter i en offentlig budget. Inkomster får inte avsättas till särskilda utgifter.

Källa: Revisionsrätten.

Nackdel: risker som hänger samman med bristerna i de nationella systemen för offentliga finanser

12. När det direkta och icke öronmärkta budgetstödet väl har betalats ut till mottagarländerna används det enligt ländernas nationella budgetförfaranden. Detta innebär i regel att de europeiska skattebetalarnas pengar utsätts för höga risker som påverkar dessa förfaranden. Givarna känner till och godtar dessa risker under förutsättning att länderna genomför reformer som syftar till att förbättra de nationella budgetförfarandena.

13. Att reformera de offentliga finanserna är ett långsiktigt arbete. Givarna investerar i framtiden och godtar att betala ut stöd under flera år till ett system under utveckling som inte omedelbart kan ge tillräckliga garantier när det gäller öppenhet, tillförlitlighet och effektivitet.

14. Dessa budgetars beroende av externt bistånd i allmänhet inbegripet EUF (se tabell D i bilaga 1) påverkar dessutom budgetens förutsägbarhet och inkomsternas tillförlitlighet i mottagarländerna. I vissa fall förvärras problemet av systemet med villkorliga och rörliga delbetalningar.

Genomförande: ett villkorligt stöd

15. Kommissionen betalar ut de direkta och icke öronmärkta budgetstöden via treåriga program. Medlen betalas ut i halvårs- eller helårsdelar efter det att kommissionen har bedömt om de allmänna förhandsvillkoren (som påverkar programmet som helhet) och de särskilda förhandsvillkoren (som gäller en enda del) är uppfyllda. Vissa delar är rörliga då deras belopp beräknas utifrån resultatindikatorer.

Rättsliga bestämmelser

16. Enligt artikel 67.1, 67.3 och 67.4 i partnerskapsavtalet AVS-EG som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 (Cotonou-avtalet) och som reglerar nionde EUF skall de AVS-stater som önskar motta budgetstöd genomföra makroekonomiska reformer och sektorsreformer som är ekonomiskt genomförbara och socialt och politiskt godtagbara. Om reformerna i praktiken understöds av ett program från Bretton Woods-institutionerna (IBW) är detta villkor automatiskt uppfyllt.

17. Enligt artikel 61.1 c i Cotonou-avtalet är budgetstödet direkt för de AVS-stater vilkas valuta är konvertibel och fritt kan överlåtas.

18. Artikel 61.2 i Cotonou-avtalet föreskriver att "Direkt budgetstöd för understödande av makroekonomiska reformer eller sektorsreformer skall beviljas om

- a) förvaltningen av offentliga medel sker på ett tillräckligt öppet, ansvarsfullt och effektivt sätt,
- b) en väl definierad makroekonomisk politik eller sektorspolitik, som fastställts av landet självt och godkänts av de huvudsakliga givarna, finns på plats, och om
- c) den offentliga upphandlingen är öppen och medger insyn."

REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING

Granskningsmål

19. Målet med granskningen var att undersöka hur kommissionen under 2003 och 2004 hanterade den risk som är förenad med offentliga finanser och som är en inneboende risk med denna typ av stöd, det vill säga hur kommissionen försäkrade sig om att förvaltningen av de offentliga finanserna höll god kvalitet och om att de reformer som mottagarlandet införde var effektiva. Detta innebar att man utvärderade, med avseende på både tidpunkten för beslutet om finansiering av programmen och efter det att de började genomföras, huruvida

- a) kommissionen hade fastställt en lämplig *metodisk ram* som gjorde det möjligt att bedöma utgångsläget i mottagarländernas förvaltning av de offentliga finanserna och också hur den hade utvecklats,

- b) denna metodiska ram *tillämpades* korrekt både i inledningsskedet och under uppföljningen,

- c) de uppgifter utifrån vilka finansieringsbesluten fattades – och senare uppgifterna i uppföljningshandlingarna – *motsvarade de faktiska förhållandena*,

- d) finansieringsbesluten var väl underbyggda och medgav insyn och om kommissionen sedan *vidtog* lämpliga åtgärder.

20. Däremot var inte målet med granskningen att uttala sig om lämpligheten i att använda budgetstöd i stället för finansiering av projekt, och inte heller att utvärdera vilken effekt budgetstödet har när det gäller fattigdomsminskning. Slutligen var inte heller målet att granska mottagarländernas förvaltning och reformer av de offentliga finanserna, även om analyserna av handlingar, när de jämfördes med samtal och besök på plats, ledde till att revisionsrätten gjorde vissa iakttagelser om de offentliga finansernas ställning och om framstegen i ländernas reformer (se punkterna 69–71).

Granskningsmetod

21. Granskningar utfördes vid kommissionens centrala avdelningar, och uppgifter samlades in vid Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF). Under granskningsbesöken i fem AVS-länder (se *tabell 1*) granskade revisionsrätten programmen för direkt och icke öronmärkt budgetstöd ⁽¹⁾. Dessa länder valdes ut för att de representerar en mängd olika traditioner när det gäller förvaltning av offentliga finanser och är representativa (både geografiskt och värdemässigt) för de budgetstöd som finansieras av kommissionen.

⁽¹⁾ De viktigaste uppgifter som samlades in under granskningsbesöken på plats bekräftades av en konferens om vilka konsekvenser resultatbaserad förvaltning, medelfristig utgiftsram och budgetstöd får för de offentliga finanserna (Conférence interministérielle sur les implications de la gestion axée sur les résultats, du cadre de dépenses à moyen terme et de l'appui budgétaire pour les finances publiques) som anordnades av ekonomi- och finansministeriet i Senegal och Institut IDEA International gemensamt i samarbete med ekonomi- och finansministerierna i Benin, Burkina Faso, Kap Verde och Mali och utvecklings-samarbetspartnerna (Världsbanken, IMF, Europeiska unionen, Kanada och Nederländerna). Revisionsrättens revisorer deltog också i konferensen.

Tabell 1

Program som granskades i de fem länder som besöktes

Land som besöktes	Granskad finansieringsöverenskommelse, löptid	Belopp (miljoner euro)	Andel av det totala stöd som planeras inom nionde EUF
Etiopien	nr 9171/ET, 2003/2004 – 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Moçambique	nr 6567/MOZ, 2002–2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	nr 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Tchad	nr 9067/CD, 2004–2006	50	18,3 %
Zambia	nr 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ I Etiopien inleddes budgetåret i juli.

⁽²⁾ I Moçambique gjordes ett tillägg på ytterligare 16,4 miljoner för finansiering av de val som hölls 2004.

Källa: Finansieringsöverenskommelser och nationella vägledande program (PIN) inom nionde EUF.

22. I varje land som besöktes bestod granskningen i första hand i att revisionsrätten gick igenom de överenskommelser och rapporter som delegationen hade utarbetat. Dessa jämfördes med rapporterna från de andra givarna och regeringen och också med situationen vid de avdelningar som främst deltar i förvaltningen av offentliga finanser på olika nivåer: budgetprogramplanering och budgetgenomförande, räkenskapsredovisning samt extern och intern revision ⁽¹⁾.

GRANSKNINGSRESULTAT

Bedömning av utgångsläget i förvaltningen av de offentliga finanserna**Definition av den metodiska ramen**

Den metodiska ramen har förbättrats men behöver kompletteras

23. Byrån för samarbete EuropeAid, direktoratet för utveckling och direktoratet för yttre förbindelser sammanställde i mars 2002 en metodisk handledning när det gäller programplanering och genomförande av budgetstöd i tredjeländer (nedan kallad "handledningen") som bland annat bygger på revisionsrättens tidigare rekommendationer ⁽²⁾. År 2005 är det fortfarande det

⁽¹⁾ I varje land som besöktes träffade revisionsrätten parlamentets budgetskott, olika avdelningar vid finansministeriet, två förvaltningsministerier, i regel hälso- och utbildningsministeriet (från centrala avdelningar till perifera enheter – skolor eller hälsocentrum), organ för intern och extern revision, centralbanken, företrädare för de största bidragsgivarna, företrädare för det civila samhället och icke-statliga organisationer för korruptionsbekämpning när sådana fanns.

⁽²⁾ Se revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2001 om motpartsmedel från strukturanpassningsstöd i form av direkt budgetstöd (EGT C 257, 14.9.2001), och särskild rapport nr 1/2002 om makroekonomiskt stöd till tredje land och strukturanpassningsstöd till Medelhavsländerna (EGT C 121, 23.5.2002).

viktigaste referensdokumentet på området och det innebär en markant förbättring jämfört med den tidigare situationen. Granskningen visade dock att det fanns brister när det gäller den första bedömningen av de offentliga finanserna.

24. I handledningen betonas inte de inhemska inkomsterna i tillräckligt hög grad, inbegripet de inkomster som kommer från offentliga företag. Dessa måste tas i beaktande ⁽³⁾ på samma sätt som utgifterna. Förbättringar av uppbörd och indrivning av inhemska inkomster kan visa sig vara mindre kostsamt och mer effektivt än en minskning av oregelbundna utgifter. De minskar behovet av externt stöd i samma omfattning och bör i högre grad uppmuntra skattebetalarna att kräva att de nationella myndigheterna redogör för användningen av dem.

25. Ramen för finansieringsförslagen innehåller en alltför kortfattad förteckning över de uppgifter som skall ingå i bedömningen av de offentliga finanserna. Handledningen bör ge en detaljerad mall för denna bedömning, som skulle kunna bygga på den som används för delegationernas övervakningsrapporter (se punkt 42).

26. I den del av ramen som används för utarbetandet av finansieringsförslag och som gäller mottagarlandets stödberättigande finns det ingen hänvisning till artikel 61.2 i Cotonouavtalet (se punkt 18).

⁽³⁾ Inkomsterna beaktas ofta i regeringarnas reformer (se punkt 70) men kommissionen måste mer systematiskt införa denna aspekt i sina program.

27. Sedan handledningen kom ut i mars 2002 har dessutom ett tiotal meddelanden med anvisningar skickats till delegationerna från olika avdelningar vid kommissionen. Därför finns det ingen fullständig uppsättning anvisningar som gäller genomförandet av budgetstödtåtgärder. Det vore bra om man så snabbt som möjligt färdigställer den pågående uppdateringen av handledningen och ser till att senare uppdateringar sammanställs med regelbundna mellanrum ⁽¹⁾.

Dynamisk tolkning av villkoren för stödberättigande

28. Kommissionen tolkar de villkor som ställs i artikel 61.2 i Cotonou-avtalet på ett dynamiskt sätt. Den anser att de brister som påverkar förvaltningen av de offentliga finanserna när finansieringsbeslutet fattas inte utgör ett hinder för att påbörja budgetstödprogrammet under förutsättning att viljan att reformera och reformerna i sig bedöms som tillfredsställande. Som en följd därav beaktar den inte enbart utgångsläget i de offentliga finansernas förvaltningssystem utan också den inriktning som landet har valt ⁽²⁾. Många andra bidragsgivare och särskilt Bretton Woods-institutionerna hänvisar också till möjligheterna att förbättra systemen för förvaltningen av de offentliga finanserna och inte till ett tröskelvärde eller en absolut kvalitativ nivå.

29. Denna tolkning, som gör det möjligt att utvidga tillämpningsområdet för detta förfarande, ökar därför den risk som de europeiska skattebetalarnas pengar utsätts för på grund av att det är mottagarländernas nationella budgetförfaranden som används. Denna tolkning fordrar en ännu rigorösare övervakning av situationen och av utvecklingen av förvaltningen av de offentliga finanserna i dessa länder.

Överensstämmelsen mellan programmen måste bli tydligare

30. Programmen för direkt budgetstöd åskådliggör inte den inriktning som landet har valt i tillräcklig grad och inte heller den uppföljning som man planerar att göra. I handledningen föreskrivs det inte att alla förslag och alla finansieringsöverenskommelser måste garantera och uttryckligen visa logiken och överensstämmelsen mellan

a) de brister som konstaterats i förvaltningen av de offentliga finanserna,

b) regeringens reformprogram,

⁽¹⁾ Under tiden bör alla de anvisningar som krävs för den operativa förvaltningen av budgetstöden göras tillgängliga för kommissionens anställda på intranätet.

⁽²⁾ I punkt 3.4 i handledningen står det att man både före och under det att stödet utbetalas måste försäkra sig om att den inriktning som landet har valt när det gäller reformer av de offentliga finanserna kan bedömas som tillfredsställande.

c) det institutionella stöd som krävs för att genomföra reformerna,

d) de allmänna och särskilda villkoren (som är en förutsättning för verkställande av programmet), resultatindikatorer (som används vid beräkningen av rörliga delbetalningar) och andra övervakningsverktyg (som beaktas i dialogen med de nationella myndigheterna, särskilt när EUF-programmen skall förlängas).

Genomförande av den metodiska ramen

De första bedömningarna är i regel fullständiga och hänger samman med landets reformprogram

31. I det stora hela är de första bedömningarna av förvaltningen av de offentliga finanserna förhållandevis fullständiga ⁽³⁾. De grundar sig på analyser och utvärderingar som gjorts med de andra givarna – bland annat Bretton Woods-institutionerna (IBW) – och de nationella myndigheterna (se bilaga 2 och punkterna 43–44) och redogör för de brister som främst påverkar förvaltningen av de offentliga finanserna. I regel sammanfattas i bedömningarna de möjligheter till förbättringar som finns genom att det hänvisas till landets reformprogram ⁽⁴⁾ (se ruta 1).

Ruta 1 – Hänvisning till mottagarländernas reformprogram

1. I Etiopien redogör man i bedömningen för planerade förbättringar genom att hänvisa till de åtgärder som planeras i *Expenditure management and Control Programme* ⁽¹⁾ (EMCP).

2. I Moçambique redogör man i bedömningen av de offentliga finanserna för de olika reformer som regeringen har åtagit sig att göra. Den viktigaste reformen, som antogs i slutet av 2002, är *Sistema de Administração Financeira do Estado* ⁽²⁾ (SISTAFE).

⁽³⁾ Den första bedömningen när det gäller Tchad utgör dock ett undantag. Den var begränsad redan som förslag och finns inte längre i finansieringsöverenskommelsen som bara upprepar några spridda och knapphändiga upplysningar i den.

⁽⁴⁾ I punkt 3.4 a i handledningen anges att man i bedömningen av kvaliteten på de offentliga finanserna (...) skall redogöra för alla program som landets regering har förberett för att förbättra de offentliga finanserna (däribland eventuella matriser för korrigerande åtgärder) och för den roll som gruppen av bidragsgivare spelar. Programmet bör innehålla en redogörelse för handlingsplanen för genomförandet av reformerna som sedan kommer att övervakas särskilt av kommissionen.

3. Efter en granskning av det program för strukturell anpassning som kommissionen utförde i Niger 2001 och efter det att budgetstödet tillfälligt drogs in som en följd av granskningen inrättade regeringen och kommissionen en åtgärdsmatris för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna, vilket vederbörligen beaktades i den första bedömningen.

4. I Tchad innehåller inte finansieringsförslaget någon övergripande plan för reformerna av de offentliga finanserna eftersom denna ännu inte hade börjat utarbetas.

5. I Zambia hänvisar man i bedömningen till regeringens reformprogram, *Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan* ⁽³⁾, som endast fanns i form av ett förslag när den första bedömningen utarbetades.

⁽¹⁾ Program för förvaltning och kontroll av utgifter.

⁽²⁾ Statens finansförvaltningssystem.

⁽³⁾ Handlingsplan för att förbättra förvaltningen av offentliga medel och det ekonomiska ansvaret.

32. I allmänhet återfinns den viktigaste informationen i finansieringsförslagen och finansieringsöverenskommelserna, men den är alltför utspridd. I finansieringsförslagen och finansieringsöverenskommelserna anges inte uttryckligen och tillräckligt systematiskt de skäl som leder till slutsatsen att klausulen om de offentliga finansernas tillräckliga kvalitet är uppfylld trots att man i den första bedömningen av förvaltningen har konstaterat att det finns brister (se punkt 39). Presentationen bör vara mer formaliserad och strukturerad så att EUF-kommittén ⁽¹⁾ och kommissionen under det förfarande som utmynnar i finansieringsbeslut kan försäkra sig om att betydande brister har beaktats.

33. I regeringarnas reformprogram tar man inte systematiskt upp alla de reformer – påbörjade, planerade eller kommande – som krävs för att man skall kunna inrätta ett system för förvaltning av offentliga finanser som är tillräckligt öppet, tillförlitligt och effektivt. I dialogen med de nationella myndigheterna bör kommissionen se till att det upprättas ett övergripande program för reformerna där prioriteringarna anges och där det finns en realistisk tidsplan som regelbundet ses över. Detta perspektiv på medellång och lång sikt är särskilt viktigt i ett sammanhang där personalen vid kommissionens förvaltningar (vid huvudkontoret och delegationerna) och i mottagarländerna omsätts på kortare tid än det tar att genomföra reformerna.

⁽¹⁾ Rådgivande kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna.

Korruptionsbekämpningen: ett område att utveckla

34. Inom kommissionens program ser man dessutom inte i tillräckligt hög grad de problem med korruption ⁽²⁾ som identifierats – särskilt av Världsbanken – som ett stort hinder för fattigdomsbekämpningen. Visserligen bidrar förbättringen av förvaltningen av de offentliga finanserna i sig till att minska korruptionen. Men den måste uppmärksammas särskilt. Även om det är ett känsligt och svårbehandlat ämne bör man i samarbete med de suveräna staterna och med stöd från organisationer som är specialiserade på området ⁽³⁾ mäta omfattningen av korruptionen, som ofta kan delas in i flera kategorier, och förstå hur den fungerar för att sedan vidta lämpliga åtgärder som regeringarna måste ta med i sina reformprogram.

Det institutionella stödet är samordnat men ingår inte alltid i en övergripande ram

35. Det institutionella stöd som planeras i finansieringsöverenskommelserna är väl samordnat med de andra bidragsgivarna, antingen uttryckligen i överenskommelsen eller vid genomförandet av dem i ett senare skede. Det ingår dock inte alltid i en övergripande plan för institutionellt stöd ⁽⁴⁾ där den finansiering som planeras av de olika givarna identifieras (se ruta 2).

Ruta 2 – Institutionellt stöd som planeras i finansieringsöverenskommelserna

1. Enligt finansieringsöverenskommelsen för Etiopien är 3,5 miljoner euro avsatta till institutionellt stöd som skall betalas ut till fonder som är gemensamma för flera givare, bland annat *Public Service Capacity Building Program* ⁽¹⁾ (PSCAP), ett övergripande stödprogram som uppgår till 400 miljoner amerikanska dollar på fem år med flera olika givare och står under ledning av *Ministry of Capacity Building (MCB)*.

2. I Moçambique går de 5,5 miljoner euro som är avsatta till institutionellt stöd till åtgärder som skall genomföras tillsammans med de huvudsakliga givarna. Däremot ingår de inte i ett övergripande stödprogram då detta ännu inte var tillgängligt när finansieringsförslaget utarbetades.

⁽²⁾ Korruptionsbekämpningen är en väsentlig del av Europeiska gemenskapens utvecklingsstöd såsom föreskrivs i artikel 9.3 i Cotonouavtalet.

⁽³⁾ I december 2004 anordnade OECD:s kommitté för utvecklingsstöd och Transparency International ett forum för utvecklingspartner på temat "Förbättra givarnas effektivitet i korruptionsbekämpningen".

⁽⁴⁾ I punkt 1.3 i handledningen föreskrivs det att allt institutionellt stöd skall ingå i ett övergripande stödprogram som upprättas av regeringen och har stöd av bidragsgivarna och det bör komplettera andra eventuella stöd som finansieras av de andra bidragsgivarna.

3. När det gäller programmet i Niger är 1,35 miljoner euro avsatta till åtgärder för tekniskt stöd vid ekonomi- och finansministeriet. De planerade åtgärderna ingår inte i ett övergripande stödprogram.

4. I Tchad har 3,7 miljoner euro avsatts till institutionell förstärkning. Denna förstärkning preciseras inte eftersom behoven på området inte hade identifierats när finansieringsförslaget skrevs. Man planerar att upprätta ett övergripande stödprogram i slutet av 2004 när slutsatserna från County Financial Accountability Assessment ⁽²⁾ (CFFA) har färdigställts.

5. I Tchad har 6,75 miljoner euro avsatts till institutionellt stöd. Det ingår i ett övergripande stödprogram som dock inte var färdigställt när finansieringsöverenskommelsen undertecknades. Programmet undertecknades av elva bidragsgivare i december 2004.

⁽¹⁾ Program för att stärka kapaciteten inom offentliga organ.

⁽²⁾ Utvärdering av landets ekonomiska ansvar.

36. Om det finns ett övergripande stödprogram går det att uppskatta vilka behov som EUF med fördel kan ta på sitt ansvar. Kommissionen bör se till att det upprättas ett program med en ungefärlig tidsplan som omfattar alla de åtgärder som krävs, också de som ännu inte har hittat någon finansiering.

Inga rekommendationer från delegationscheferna

37. Rekommendationerna från delegationscheferna såsom de anges i handledningen ⁽¹⁾ har inte gjorts. Det finns för övrigt planer på att be delegationscheferna att ta med en sammanfattning av sina allmänna synpunkter i halvårsrapporterna, vilket delvis är en följd av samma strategi. I båda fallen vore det värdefullt om de som har tät kontakt med och erfarenhet av de faktiska förhållandena i landet öppet framför sina synpunkter på formell väg. Därför bör kommissionen behålla denna bestämmelse i handledningen och se till att den tillämpas.

⁽¹⁾ I punkt 3.4 i handledningen föreskrivs att "delegationschefen skall ge en rekommendation om kvaliteten på förvaltningen av de offentliga finanserna och om möjligheter till förbättringar. (...) Beslutet att ett finansieringsförslag skall utarbetas (...) kommer sedan att fattas."

Uppgifterna speglar de faktiska förhållandena

38. Alla de brister som påverkar förvaltningen av offentliga finanser som revisionsrätten konstaterade under granskningarna i de länder som besöktes hade identifierats av kommissionen, med undantag av Tchad där man upptäckte att det fanns ett problem med fordringar ⁽²⁾ som bidragsgivarna uppenbarligen inte kände till.

Kommissionens beslut är inte tillräckligt väl underbyggda

39. Efter ett positivt yttrande från EUF-kommittén beslutade kommissionen att underteckna de fem granskade programmen trots att den hade konstaterat att det fanns brister i förvaltningen av de offentliga finanserna i de berörda länderna, vilket betyder att kommissionen bedömde att den inriktning som landet hade valt var tillfredsställande. Denna bedömning borde ha underbyggts bättre, till exempel genom att man visade hur reformprogrammet förväntas komma till rätta med dessa brister (se punkt 30).

40. I allmänhet visar bedömningen av utgångsläget i ländernas förvaltning av de offentliga finanserna att det finns många brister. I vissa av de länder som besöktes var kommissionen en av de första givarna som accepterade att löpa denna risk (se ruta 3 och tabellerna E och F i bilaga 1). Det fanns dock alltid ett IMF-program som pågick.

Ruta 3 – Övriga bidragsgivares ställning när det gäller icke öronmärkt budgetstöd i de fem länder som besöktes

1. I Etiopien var kommissionen 2002 den första givaren som beviljade icke öronmärkt budgetstöd. Den åtföljdes av United Kingdom's Department for International Development ⁽¹⁾ (DFID) 2003 och sedan av Världsbanken och Irland 2004.

2. I Moçambique har antalet givare som beviljar budgetstöd regelbundet ökat sedan 2000 för att bli ett femtontal 2004.

⁽²⁾ Fordringarna motsvarade tjänster som hade utförts och fakturerats (som alltså väntade på betalning) men som hade kontrakterats utanför alla budgetåtaganden och inte hade bokförts. Därför undgick de den övervakning av fordringar som bland annat utfördes av bidragsgivarna. Det exakta beloppet för dem återstår att fastställa.

3. I Niger var kommissionen i mars 2004 den enda givaren tillsammans med IMF som beviljade icke öronmärkt budgetstöd 2004. Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken började medverka i slutet av 2004.

4. I Tchad ger flera givare utöver kommissionen budgetstöd sedan några år, bland annat Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Agence Française de Développement (AFD, franska utvecklingsbyrån), Världsbanken och IMF. IMF har dock tills vidare avstått från att förlänga giltighetstiden för sin mekanism för fattigdomsminskning och tillväxt (FRCP) och kommissionen drog in sitt program.

5. I Zambia var kommissionen i maj 2004 den enda givaren tillsammans med IMF och Världsbanken som beviljade icke öronmärkt budgetstöd 2004. Vissa givare som revisionsrätten träffade på plats är positivt inställda till kommissionens initiativ och är beredda att delta i det övergripande programmet för institutionellt stöd, men de är inte villiga att själva bevilja budgetstöd inom den närmaste framtiden.

(¹) Förenade kungarikets avdelning för internationell utveckling.

Övervakning av hur reformerna framskrider

Metodisk ram under utveckling

41. De viktigaste verktygen som används för att övervaka hur förvaltningen av de offentliga finanserna utvecklas är delegationernas övervakningsrapporter och resultatindikatorerna.

Delegationernas övervakningsrapporter kan förbättras

42. I handledningen klargörs att delegationen skall övervaka de offentliga finanserna och rapportera till kommissionens centrala avdelningar (¹). Delegationerna har fått anvisningar om att halvårsrapporterna om övervakningen skall innehålla en lägesbeskrivning (enligt en given mall) och en resultattavla över övervakningen av reformen av de offentliga finanserna (²). Genom anvisningarna har man på ett värdefullt sätt bemödat sig om att ringa

(¹) I punkt 5.3 i handledningen föreskrivs bland annat att delegationen skall övervaka hur de offentliga finanserna utvecklas med hjälp av sina förbindelser med de nationella myndigheterna (ekonomi- och finansministeriet, högre revisionsorgan, centralbanken och det nationella parlamentets finansutskott), de andra bidragsgivarna och det civila samhället. Från de senare får delegationen rapporter som offentliggörs regelbundet och de skickas sedan vidare till huvudkontoret med synpunkter. Delegationen skall särskilt övervaka de reformprogram avseende de offentliga finanserna som landet har genomfört och i förekommande fall genomförandet av de åtgärder som man kommit överens om med bidragsgivarna och Europeiska kommissionen (åtgärdsmatris).

(²) I meddelande nr 24972 av den 18 september 2003 som EuropeAid C3 skickade till delegationscheferna klargörs det vad halvårsrapporterna om övervakningen skall ha för innehåll och form.

in vad som är viktigt, men de första erfarenheterna av tillämpningen av dem (se punkterna 47–68) visar att de skulle kunna förbättras och kompletteras på följande sätt:

- a) Genom att den mall som beskriver de offentliga finansernas ställning anpassas till den utvärderingsram som partnerskapet för offentliga utgifter och ekonomiskt ansvar (Public Expenditure Financial Accountability (³) – PEFA) håller på att utarbeta (se bilaga 2).
- b) Genom att det ställs krav på en systematisk övervakning av genomförandet av programmet för institutionellt stöd så att de åtgärder som är problematiska eller försenade identifieras.
- c) Genom att det ställs krav på att sambandet mellan de olika analyserna (de två som nämnts ovan samt resultattavlan om övervakningen av reformerna) är klart och tydligt.
- d) Genom att det ställs krav på att delegationen redogör för sina allmänna synpunkter och ger en rekommendation om vilken inriktning man bör välja.
- e) Genom att det ställs krav på att alla objektiva delar i övervakningsrapporterna i så stor utsträckning som möjligt utarbetas tillsammans med de andra bidragsgivarna eller åtminstone att man delar med sig av informationen. (Varje lokal företrädare rapporterar till sitt huvudkontor. Slutmålet skulle vara ett gemensamt dokument.)
- f) Genom att man kräver att de nationella myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt knyts till utvärderingsarbetet, bland annat för att de skall kunna utveckla sina kunskaper på granskningsområdet. Däremot skall kvalitetsbedömningen av förvaltningen av de offentliga finanserna göras av oberoende yrkesmän.
- g) Genom att man ser till att rapporterna kommer ut mer sällan, endast en gång om året, eftersom det varningsförfarande som anges i handledningen (⁴) gör det möjligt att reagera under året.

(³) PEFA inrättades 2001 och är ett partnerskap mellan Världsbanken, Europeiska kommissionen, Förenade kungarikets avdelning för internationell utveckling, schweiziska ekonomiministeriet, franska utrikesministeriet, norska utrikesministeriet och IMF.

(⁴) I handledningen anges att delegationscheferna skall inleda ett varningsförfarande om det finns betydande problem som kan hindra att programmet fungerar väl.

43. Rapporterna grundar sig på de granskningar och utvärderingar som utförts av givarna och de nationella myndigheterna som har utvecklats betydligt. Kommissionen har tillsammans med andra givare – särskilt Världsbanken – utvecklat en ny utvärderingsram för förvaltningssystemen när det gäller de offentliga finanserna inom ramen för PEFA (se bilaga 2) och den är tänkt att ersätta de befintliga verktygen.

44. Denna utvärderingsram håller för närvarande på att testas i ett trettiofem länders (varav 18 AVS-länder). Kommissionen har erbjudit sig att vara projektledare för 14 av dem ⁽¹⁾. Givarna bör alltså från och med 2005 ha fått så pass mycket erfarenhet att nödvändiga förbättringar kan göras så att ramen blir antagen och kan börja användas. Den granskning av utvärderingsramen som utförts har lett till vissa förslag till förbättringar (se punkt 7 i bilaga 2).

Resultatindikatorerna på väg att förbättras

45. När kommissionen genomför budgetstödprogrammen använder den resultatindikatorer (se bilaga 3) som mäter hur de offentliga finansernas och sektorresultatens kvalitet har utvecklats. Det främsta syftet är att få mottagarländerna att förbättra sin förvaltning av de offentliga finanserna genom att indikatorerna förs in i beräkningen av beloppet för de rörliga delbetalningarna. Handledningen innehåller många förtydliganden när det gäller val och användande av resultatindikatorer. I början av 2005 började kommissionen fundera på hur dessa kunde förbättras.

46. De resultatindikatorer som används täcker inte alla aspekter av de reformer som håller på att genomföras eftersom de då skulle bli för många och svåra att hantera. Därför är det viktigt att motivera de val man har gjort, tydligt ange vilka områden som inte täcks av indikatorerna och klargöra om de inte anses vara prioriterade, om det inte var möjligt att hitta lämpliga indikatorer eller om de grundläggande uppgifter som krävs för att beräkna indikatorer inte är tillförlitliga (så att de kanske kan göras mer tillförlitliga i framtiden).

Genomförande av den metodiska ramen

Delegationernas övervakningsrapporter är ofullständiga

47. Delegationernas första övervakningsrapporter ⁽²⁾ i de fem länder som besöktes begränsas alltför ofta till en statisk analys av förvaltningen av de offentliga finanserna som i regel är av god kvalitet och överensstämmer med den mall som huvudkontoret tillhandahåller. Rapporterna är ofullständiga eftersom det bland

⁽¹⁾ Se meddelande nr 17450 av den 9 juni 2004, som generaldirektoratet för utveckling och EuropeAid skickat till de 14 berörda delegationerna.

⁽²⁾ De rapporter som granskades i de fem länder som besöktes var i regel de första som offentliggjordes sedan de pågående programmen hade påbörjats.

annat saknas en resultattavla över övervakningen av reformen av de offentliga finanserna (se ruta 4). De bör utnyttjas bättre av de centrala avdelningarna som inte alltid har gett feedback till delegationerna och gett tydliga anvisningar om vilka åtgärder som skall vidtas.

Ruta 4 – Övervakningsrapporter i de fem länder som besöktes

1. I Etiopien följer de övervakningsrapporter som utfärdades i mars och juli 2004 (2004-I och 2004-II) huvudkontorets mall och ger information om kvalitet, men resultattavlan över övervakningen av reformen av de offentliga finanserna har inte fyllts i.

2. I Moçambique utfärdades den första halvårsrapporten om övervakningen sent på grund av delegationens begränsade personalresurser. Rapporten innehåller information om kvaliteten och följer mallen till punkt och pricka, men det saknas uppgifter om personalförvaltningen (punkt I.B.3 i rapporten), bibehållandet av undantagsförfaranden när det gäller verkställandet av utgifter (punkt II.B.4) och uppskattningen av de mest akuta behoven i fråga om institutionellt stöd (punkt III. C). Resultattavlan över övervakningen av reformen av de offentliga finanserna är också bristfällig.

3. I Niger fick delegationen anvisningarna om hur rapporten skulle se ut sent och den planerade att utarbeta sin första övervakningsrapport under andra halvan av 2004, efter det att genomgången av Public expenditure management and Financial accountability ⁽¹⁾ (PEMFAR) var klar.

4. I Tchad skickade delegationen två halvårsrapporter om övervakningen till huvudkontoret i april 2003 och februari 2004 (för andra halvan av 2003). Den andra rapporten försenades på grund av delegationens begränsade personalresurser. Huvudkontoret lämnade en kort kommentar om den första rapporten där de uppgifter som saknades räknades upp. Den andra rapporten följer mallen till punkt och pricka, men är ofullständig eftersom det saknas uppgifter om parlamentets roll och om det institutionella stöd som givarna ger, och det saknas också en resultattavla över övervakningen av reformen av de offentliga finanserna. Uppgifterna är som helhet tydliga och de bestående svagheter som finns lyfts tydligt fram, men de väcker frågor om hur man sedan skall gå vidare. Till exempel:

a) I punkt I.B.3 i övervakningsrapporten anges att personalresurserna är huvudproblemet när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna.

b) I punkt I.B.5 anges att även samordningen mellan bidragsgivare är bristfällig.

Det saknas uppgifter om vilka åtgärder som pågår eller som planeras för att man skall komma till rätta med dessa brister.

5. I Zambia hade man ännu inte skrivit någon övervakningsrapport eftersom finansieringsöverenskommelsen undertecknades i juni 2004.

⁽¹⁾ Förvaltning av offentliga utgifter och ekonomiskt ansvar.

Resultatindikatorerna ger ibland inte tillräckligt incitament

48. Resultatindikatorerna förhandlas fram med regeringen (som medundertecknar finansieringsöverenskommelsen) och är i regel samordnade med de andra bidragsgivarna. Arten på och antalet indikatorer som gäller förvaltningen av offentliga finanser och följaktligen deras benägenhet att uppmuntra vidare reformarbete, varierar kraftigt mellan länderna.

49. De indikatorer som gäller budgetanslagsnivån eller budgetgenomförandegraden liknar snarare de sektoriella produktionsindikatorerna när de begränsas till en enda sektor och är förhållandevis lätta att mäta, men det är inte det mest effektiva sättet att få AVS-länderna att förbättra förvaltningens tillförlitlighet, öppenhet och effektivitet. De indikatorer som valts i Etiopien, Moçambique och Zambia är ganska bristfälliga i det avseendet. I Niger och Tchad⁽¹⁾ däremot ger indikatorerna mer incitament (se ruta 5).

Ruta 5 – Resultatindikatorer som gäller förvaltningen av offentliga finanser och som ingår i finansieringsöverenskommelserna för de fem länder som besökts

1. I Etiopien finns det tre indikatorer för offentliga finanser som gäller den ekonomiska tidsplanen, utvecklingen av Government Information System Strategy⁽¹⁾ (GISS) och nivån på budgetanslag till hälso- och utbildningssektorn. De härrör faktiskt från Poverty Reduction Strategy Paper⁽²⁾ (PRSP) och delas med de andra bidragsgivarna.

2. I Moçambique finns det åtta indikatorer för offentliga finanser av vilka två gäller budgetdisciplin (de syftar till att garantera att de löpande utgifterna inte överstiger de budgeterade beloppen) och sex gäller de löpande utgifternas genomförandegrad inom de prioriterade sektorerna. Dessa indikatorer härrör inte från Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta⁽³⁾ (PARPA) och inte heller från givarnas gemensamma matris, Performance Assessment Framework⁽⁴⁾ (PAF).

3. I Niger finns det sju indikatorer för offentliga finanser som gäller återvinningsgrad för "la patente synthétique" (en inkomstskälla som baseras på den informella sektorn och vars återvinningsgrad bedöms vara abnormt låg), andel avslag på ansökningar om åtagande, tidsgräns för betalningsanvisningar, nivån på fordringar, godkännandegrad för delegerade anslag, genomförandegrad för överföring till Caisse Autonome du Fond d'Entretien Routier (CAFER) och anslag till CAFER. Vissa härrör från det fleråriga programmet för fattigdomsminskning och de andra har man kommit överens om med regeringen efter det att det konstaterats vissa brister under granskningen av programmet för strukturanpassning 2001. De andra givarna använder inte indikatorer, men de har särskilda villkor för sina anslag.

4. I Tchad finns det 20 indikatorer för offentliga finanser. Sex av dem består av förhandsvillkor som fungerar som indikatorer och gäller de handlingar som regeringen måste ha lagt fram eller godkänt, sju gäller budgetgenomförandegraden (åtagande/anslag eller betalningar/åtaganden), en gäller fordringar, två offentlig upphandling (upphandlingsmetoder och tidsgränser), två hur förberedelsen av anbudsinföringarna och upphandlingarna fortskred och två leveransgrad när det gäller viktigt material till mottagarstrukturer. De härrör inte från strategidokumentet för fattigdomsminskning eftersom endast en av dess 80 indikatorer gäller förvaltning av offentliga finanser.

5. I Zambia finns det tolv indikatorer för offentliga finanser. De är inriktade på upprättandet av budgeten (överensstämmelse mellan budgetanslag och fastställda program och riktlinjer, med särskilt avseende på utbildnings- och hälsosektorerna, riksrevisorn och program för fattigdomsminskning) och på det faktiska budgetgenomförandet (medel tillhandahålls i enlighet med budgetanslaget och hänger ihop med bankavstämningarna av utgifterna).

(1) Strategi för regeringens informationssystem.

(2) Strategidokument för att minska fattigdomen.

(3) Handlingsplan för att minska den absoluta fattigdomen.

(4) Ram för resultatutvärdering.

50. Dessutom är kvaliteten på de uppgifter om indikatorerna som finns i finansieringsöverenskommelserna fortfarande inte tillräcklig. Man bör systematiskt klargöra hur varje indikator motiveras, definieras och beräknas och vad den har för informationskällor, på samma sätt som i Nigers finansieringsöverenskommelse.

51. Det skulle också vara bra om kommissionen, efter sina överväganden om villkorligheten under 2005, angav i handledningen hur stor betydelse de rörliga delbetalningar och resultatindikatorerna för offentliga finanser skall tillmätas (se punkterna 4–5 i bilaga 3).

Samordningen med övriga bidragsgivare har kommit olika långt i olika länder

52. I handledningen betonas med rätta att det är nödvändigt att samordna arbetet med de andra bidragsgivarna i så stor utsträckning som möjligt.

53. Samordning mellan givare förekommer dels mellan huvudkontoren, dels mellan de lokala representationerna i varje AVS-land. Det måste finnas en god kommunikation mellan dessa två nivåer hos varje givare. Samordningen mellan huvudkontoren om frågor som gäller övervakningen av resultatet i de offentliga finanserna är relativt god och sker i form av ett PEFA-partnerskap (se punkterna 42–43)⁽²⁾ där kommissionen har en ledande roll.

(1) I Tchad är de två indikatorer som gäller leveransgrad till mottagarstrukturer användbara men kontrollerna utförs på grundval av motagarbevis, vilket inte är tillräckligt. Varorna måste kontrolleras fysiskt.

(2) PEFA:s ledningskommitté, där kommissionen är representerad, träffas två gånger om året. Resultaten av PEFA:s arbete meddelas de andra huvudsakliga givarna vid OECD:s organ (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling).

54. Den lokala samordningen är i allmänhet tillfredsställande, men inte alltid tillräckligt strukturerad (se ruta 6). Den utvecklas hela tiden eftersom det tar tid att bilda ett nätverk av givare som bygger på frivilligt medlemskap, och alltför av givarna beviljar nu budgetstöd. Kommissionen har ett nära samarbete med Bretton Woods-institutionerna, som har ett stort inflytande och förfogar över stora resurser. Av de fem länder som besöktes var samordningen mest utvecklad i Moçambique där man har förhållandevis lång erfarenhet på området (se bilaga 4).

Ruta 6 – Samordning mellan bidragsgivarna i de fem länder som besöktes

1. I Etiopien fungerar samordningen mellan givarna väl. Delegationen leder den informella gruppen för direkt budgetstöd och deltar i förvaltningskommittén för de offentliga finanserna som anordnar möten mellan givarna och regeringen varje månad. Allt utvärderingsarbete utförs gemensamt, och Etiopien, som är ett av PEFA:s 18 AVS-pilotländer, skall testa sin nya utvärderingsram (se punkt 44).

2. I Moçambique finns det många exempel på goda arbetsmetoder och situationen där beskrivs i bilaga 4.

3. I Niger är inte samordningen mellan bidragsgivarna formellt strukturerad men en tillfredsställande och kontinuerlig dialog har upprättats mellan dem. De olika områdena inom de offentliga finanserna är fördelade mellan kommissionen (programplanering, budgetgenomförande och budgetkontroll), Världsbanken (offentlig upphandling och strukturreformer) och IMF (makroekonomisk ram och penningfrågor).

4. I Tchad träffas företrädarna från kommissionen, IMF, Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och franska utvecklingsbyrån informellt och deltar i gemensamma utvärderingar. Givarna har olika uppfattningar om den externa granskningen i landet. Kommissionen, IMF och franska utvecklingsbyrån vill utveckla det nationella revisionsorganet medan Världsbanken stödjer ett annat kontrollorgan, nämligen Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers (Kollegium för kontroll och övervakning av oljeinkomster) som har till uppgift att säkra användningen av oljeinkomsterna.

5. I Zambia fungerar samordningen väl. Världsbanken, delegationen och andra givare har uppmanat regeringen att göra en sammanställning av genomgången av förvaltningen av offentliga utgifter och det ekonomiska ansvaret (PEMFA) och av den handlingsplan som kommer att följa av den. I december 2004 undertecknades ett övergripande stödprogram för planens genomförande av elva samarbetspartner. Delegationen och Norge leder givargruppen PEMFA. Dessutom är delegationen medlem i en informell grupp som undersöker kvaliteten på regeringens utgifter. Slutligen undertecknades 2004 ett partnerskapsavtal av åtta givare och regeringen (Harmonisation in Practise – HIP) där de främsta målen är samordning och harmonisering mellan givarna, anpassning av givarna till regeringsförfarandena och regeringens åtagande att företa nödvändiga reformer. Kommissionen har ännu inte undertecknat avtalet.

55. Kommissionen har inte fått fullständiga uppgifter om de budgetstöd som beviljats och betalats ut i mottagarländerna av de andra bidragsgivarna. Uppgifterna är svåra att få in på grund av att det saknas en harmonisering av begreppet budgetstöd och uppgifter från vissa givare.

Förbindelserna med parlamenten och de högre revisionsorganen måste stärkas

56. Om reformerna av förvaltningen av de offentliga finanserna skall lyckas krävs det att länderna tar på sig ansvaret för dem på alla nivåer, från den tjänsteman som förväntas följa de nya förfarandena till statens högsta organ. Annars finns det risk för att förfarandena tillämpas bristfälligt eller till och med kringgås. Detta egenansvar hänger bland annat på kvaliteten på givarnas förbindelser med de nationella myndigheterna, särskilt regeringen, parlamentet och det högre revisionsorganet.

57. Regeringen, som är kommissionens partner och medtecknare av programmen för budgetstöd, har en ledande roll när det gäller utformningen och genomförandet av reformer som skall förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna.

58. Parlamentet spelar en viktig roll när det gäller reformernas genomförande, särskilt när de avser budgetprogramplanering och uppföljning av det högre revisionsorganets granskningsrapporter. Det är mycket viktigt att se till att parlamenten så långt som möjligt fullgör dessa uppgifter i sitt lands intresse och inte enbart under tryck från bidragsgivarna. Enligt kommissionen sker de mest påtagliga framstegen i de länder där parlamentet är aktivast.

59. Det högre revisionsorganet är den externa revisorn som ansvarar för utvärderingen av budgetgenomförandet och årsräkenskapernas tillförlitlighet. I de flesta AVS-länder kommer det att ta flera år innan det högre revisionsorganet kan fullgöra sitt uppdrag fullt ut, men resultaten av dess arbete ⁽¹⁾ måste ändå systematiskt föras in i den övergripande information som bidragsgivarna förfogar över, samtidigt som dessa resultat och beloppet på de stöd som betalas ut inte får vara för intimt förknippade med varandra.

60. Dialogen med regeringen är i regel formaliserad och tillfredsställande ⁽²⁾. Däremot är de nationella parlamentens delaktighet och dialogen med de högre revisionsorganen (se ruta 7) ofta otillfredsställande på grund av att både deras institutionella kapacitet och ställning i förhållande till regeringarna och givarna är svag.

⁽¹⁾ Det bör noteras att de nationella revisionsorganen i flera givarländer träffas regelbundet inom en samordningsstruktur kallad Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP (harmonisering av utomeuropeiska granskningsmetoder). Syftet är att upprätta en samordnad strategi som grundar sig på de högre revisionsorganens arbete i mottagarländerna för att i samråd med de senare kontrollera användningen av de budgetstöd som respektive länder betalar ut.

⁽²⁾ Dialogen med regeringen föreskrivs formellt i finansieringsförslagen och finansieringsöverenskommelserna.

Ruta 7 – Exempel på bristfällig dialog med de nationella revisionsorganen

1. I Etiopien använde sig inte givarna av riksrevisorernas (och de interna revisorernas) rapporter, som var skrivna på amhariska. Efter revisionsrättens granskningsbesök skulle översättningar till engelska ordnas så att rapporterna kunde användas, och riksrevisorn skulle knytas till en kommitté för förvaltningen av de offentliga finanserna där företrädare för givarna och regeringen finns representerade.

2. I Moçambique är dialogen med förvaltningsdomstolen svår. Förvaltningsdomstolen känner sig inte bunden av åtgärden i Performance Assessment Framework ⁽¹⁾ (PAF) som syftar till att avskaffa dess förhandskontrolluppdrag. Matrisen har förhandlats fram av givarna med regeringen, och förvaltningsdomstolen uppger att den bara kan och bör tillämpa den nationella lagstiftningen.

⁽¹⁾ Ram för resultatutvärdering.

61. Kommissionen måste i samordning med de andra bidragsgivarna fortsätta att utveckla en metod som syftar till att ge lämpligt institutionellt stöd till de nationella revisionsorganen ⁽¹⁾ och inrätta liknande stöd till parlamentens finans- och budgetkontrollutskott.

62. Regeringen, som kontrolleras av parlamentet och det högre revisionsorganet, är inte nödvändigtvis bäst lämpad att diskutera åtgärder som syftar till att stärka de senares befogenheter. Därför måste man i förhandlingarna med ett lands regering se hur kommissionen skulle kunna få bättre förbindelser med dessa två institutioner.

Personalbrist vid kommissionen

63. Vid granskningsbesöken visade det sig att det ibland rådde brist på personal som övervakar reformerna av de offentliga finanserna.

64. De anställda som det gäller är nästan alltid ekonomer (samma sak gäller för de andra givarnas lokala företrädare). Det är en relevant yrkeskompetens men det borde finnas en större bredd när flera anställda vid delegationen arbetar med budgetstöd.

⁽¹⁾ Revisionsrättens revisorer deltog i ett seminarium som kommissionen anordnade i december 2004 på temat utveckling av de nationella revisionsorganens befogenheter.

65. Vid de centrala avdelningarna uppskattar enhetscheferna att personalresurserna inte räcker till. Revisionsrätten anser att de belopp som står på spel och vikten av verksamheten borde motivera att det sker en förändring på området och att läget skulle förbättras om utnyttjandet av tillgängliga resurser rationaliserades ⁽²⁾.

66. Dessutom borde vissa uppgifter, till exempel analysen av finansieringsförslagen och delegationernas övervakningsrapporter, systematiseras genom att checklistor ⁽³⁾ införs. Detta skulle göra det möjligt att se till att det arbete som utförs är uttömmande och homogent och skulle underlätta översynen av det.

67. Kommissionen bör fortsätta sina ansträngningar för att fördjupa utbildningen av sina anställda när det gäller offentliga finanser ⁽⁴⁾.

68. Slutligen måste utbytet av erfarenheter och även identifieringen och spridningen av de bästa arbetsmetoderna, som organiseras av delegationerna i Västafrika, utvidgas till att även omfatta andra regioner.

Faktisk situation: reformerna går framåt men kvaliteten på mottagarländernas förvaltning är fortfarande mycket bristfällig

69. Granskningsbesöket i de fem länderna har inte visat att det finns några större skillnader mellan den information som kommissionen har lämnat och de iakttagelser som har gjorts på plats (med undantag av det problem som nämns i punkt 38).

⁽²⁾ Att övervakningen av förvaltningen av de offentliga finanserna delas mellan Byrån för samarbete EuropeAid och generaldirektoratet för utveckling är inte en optimal lösning och den fungerar enbart tack vare de goda personliga förbindelser som finns.

⁽³⁾ Standardlista med punkter som skall kontrolleras för att en fullständig och systematisk analys av handlingarna skall garanteras och för att det skall gå att fastställa vem som har utfört kontrollerna.

⁽⁴⁾ Revisionsrättens anställda var med vid de tre viktigaste utbildningarna avseende budgetstöd som kommissionen anordnade för sina anställda (två utbildningar avseende makroekonomiskt stöd – grundkurs och avancerad nivå – och en utbildning avseende sektoriellt budgetstöd).

70. Systemen för förvaltning av de offentliga finanserna uppvisar många brister ⁽¹⁾ som ofta förstärks på perifera nivåer, till exempel i kommunerna, och det är fortfarande stor risk att budgetstöden missbrukas. Det pågår emellertid många och viktiga reformer som syftar till att begränsa denna risk, och mottagarländernas ansträngningar på detta område är märkbara. Framsteg har kunnat konstateras i budgetprogramplaneringen (stämmer bättre överens med strategin för fattigdomsminskning), verkställandet av inkomster ⁽²⁾ och utgifter (bland annat med hjälp av förenklade och ofta datoriserade kanaler, en rationellare likviditetsförvaltning och strängare regler för tilldelning av offentliga kontrakt), framläggandet av räkenskaper (snabbare) och intern och extern revision (se ruta 8).

Ruta 8 – De viktigaste pågående reformerna som gäller förvaltningen av de offentliga finanserna under 2004 i de fem länder som besöktes

1. I Etiopien består programmet för förvaltning och kontroll av utgifterna (EMCP) av åtta pågående projekt som omfattar finansernas rättsliga ram, programmet för offentliga utgifter, budgetreformen (planering och övervakning), bokföringsreformen, likviditetsförvaltningen, systemen för finansiell information samt extern och intern revision.

2. I Moçambique gäller den viktigaste reformen statens system för finansiell förvaltning. Den inleddes nyligen med försening och omfattar huvudsakligen: förenkling av utgifts- och inkomstkanalerna, rationalisering av de finansiella flödena, datorisering av utgifterna, budgetklassificering, avslutande och granskning av räkenskaperna, allmän inspektion av finanserna, budgetförfaranden och programplanering på medellång sikt. Till detta kommer en reform av leveransförfarandena och en reform av skatte- och tullintäkterna. Den senare reformen håller på att avslutas och de inhemska inkomsterna har ökat från 9 % till 14 % av bruttonationalprodukten mellan 1996 och 2004.

3. I Niger har ett nytt budgetförfarande och en ny kontoplan antagits och är på väg att genomföras. Lagtexter och bestämmelser som reglerar budgetcykeln håller på att uppdateras, och reformer som gäller uppbörd av inkomster, offentlig upphandling och revisionsorganet håller på att utarbetas.

4. I Tchad har reformer genomförts som bland annat gäller inrättande av en utgiftsram på medellång sikt, finanslagar, införande av budgetprogram, datorisering och rationalisering av utgiftskanalen, offentlig upphandling, skatte- och tullintäkter och utveckling av förvaltningsverktyg.

5. I Zambia pågår en rad reformer som gäller omstrukturering av avdelningar, lönesystem för tjänstemän, decentralisering och räkenskaps- och finansförvaltning av offentliga finanser (PEMFA) som organiseras på tolv områden och som täcker hela budgetcykeln. Datoriseringen av finansförvaltningen har redan utförts, och under 2004 upprättade regeringen en verksamhetsbaserad budget, med anknytning till programplaneringen på medellång sikt och månatliga tak för överföringar av medel.

71. Reformerna är både omfattande och komplicerade och därför tidskrävande, särskilt som den i regel mycket bristfälliga kapaciteten i de förvaltningar som ansvarar för att genomföra dem ofta orsakar förseningar. Det är ännu för tidigt för att man skall kunna se om man har uppnått några betydande och hållbara resultat, men den uppföljning som särskilt kommissionen har gjort visar att det till viss del finns tämligen positiva delresultat.

Adekvata reaktioner från kommissionen

72. Varje finansieringsöverenskommelse är ett kontrakt som binder kommissionen och mottagarlandet. Förändringar i kvaliteten på förvaltningen av de offentliga finanserna i ett mottagarland kan leda till fyra olika typer av reaktioner hos kommissionen. Den kan ensidigt dra in ett program, ändra det i samförstånd med det berörda landet, vidta åtgärder under genomförandet av programmet och påverka utformningen av efterkommande program. Kommissionens reaktioner är adekvata och stämmer överens med dess dynamiska arbetssätt (se punkt 28). Kommissionen har till exempel dragit in betalningen av den första (fasta) delen på 20 miljoner euro till Tchad efter ett avbrott i IMF-programmet ⁽³⁾.

73. När en rörlig delbetalning är lägre än det maximibelopp som angetts tilldelas återstoden fortfarande mottagarlandet vilket minskar de rörliga delbetalningarnas stimulerande effekt. Det vore mer verkningsfullt om länderna förlorade återstoden av beloppet.

⁽¹⁾ Förutom en allmän brist som gäller kapacitet hos mottagarländernas förvaltningar påverkar bristerna ofta till exempel tilldelningen av kontrakt, övervakning av inköp (ingen bokföring av material och ingen inventarieförteckning), likviditetsförvaltning, bokföring, förvaltningsverktyg och förfaranden och resurser vid organen för intern och extern kontroll på ett negativt sätt.

⁽²⁾ De inhemska inkomsterna beaktas faktiskt ofta i regeringarnas reformer även om kommissionen inte införlivar dem i sin handledning i tillräckligt hög grad (se punkt 24).

⁽³⁾ Förhandlingarna mellan Internationella valutafonden och regeringen under slutet av 2003 om den sjätte revideringen av det program som finansieras av mekanismen för fattigdomsminskning och tillväxt (FRPC) utmynnade inte i en överenskommelse. FRPC-programmet löpte ut den 6 januari 2004 utan att förlängas och därmed var Tchad inte längre automatiskt berättigat till budgetstöd enligt artikel 67.4 i Cotonou-avtalet.

74. Reformerna av förvaltningen av de offentliga finanserna är en process på medellång eller lång sikt och därför bör man vid varje förlängning av ett program ta tillfället i akt att anpassa villkorligheten för budgetstödet (förhandsvillkor, indikatorer och jämvikt i de rörliga delbetalningarna) efter de framsteg som gjorts och till nya prioriteringar. Det är för tidigt att uttala sig om vilka reaktioner detta kan komma att utlösa i detta skede i de fem länder som besöktes.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser

75. Revisionsrättens granskning gav följande svar på de frågor som ställdes i punkt 19.

76. Kommissionen har fastställt en lämplig **metodisk ram** som gör det möjligt att bedöma utgångspunkten i och sedan utvecklingen av mottagarländernas förvaltning av de offentliga finanserna (se punkterna 23 och 41). Denna ram, som innebär ett framsteg jämfört med den tidigare situationen, är dock ofullständig (se punkterna 24 och 26) och inte tillräckligt tydlig (se punkt 25). Den bidrar inte till att tydliggöra samstämmigheten och logiken i stödprogrammen (se punkt 30).Handledningen har inte uppdaterats (se punkt 27). Anvisningarna som gäller övervakningsrapporterna är också ofullständiga även om kommissionen redan har förbättrat dem avsevärt (se punkt 42).

77. Den metodiska ramen **genomfördes** på ett tämligen tillfredsställande sätt i inledningsfasen trots att man inte uppmärksammade korruptionen i tillräcklig utsträckning och trots att det inte fanns några rekommendationer från delegationscheferna och ibland inte en övergripande ram för institutionellt stöd (se punkterna 31–37). Läget är mindre tillfredsställande när det gäller övervakningen. Delegationernas rapporter är alltför statiska och ofullständiga, och resultatindikatorerna ger ibland inte tillräckligt incitament (se punkterna 47–51).

78. Processerna är komplicerade och vanskliga att genomföra eftersom de tillämpas på suveräna stater vilkas egenansvar för reformerna utgör ett kriterium för framgång som kommissionen kan trycka på, men som den inte har någon kontroll över.

79. Kommissionen har inte heller någon kontroll över samordningen mellan bidragsgivarna, där den dock har en ledande roll vid huvudkontoren, främst med Världsbanken inom ramen för PEFA (se punkt 43). Däremot är samordningen i AVS-länderna svårare, vilket framför allt riskerar att påverka genomförandet av PEFA:s utvärderingsram på fältet.

80. De uppgifter som finansieringsbesluten grundades på – och sedan de som lades fram i övervakningshandlingarna – **mot-svarar de faktiska förhållandena**. Därför känner kommissionen i regel väl till bristerna i systemen för förvaltningen av de offentliga finanserna (se punkterna 38 och 69–71).

81. Kommissionens finansierings**beslut** och dess **reaktioner** under programmet är adekvata mot bakgrund av dess dynamiska tolkning av artikel 61.2 i Cotonou-avtalet (se punkt 28). Den dynamiska tolkningen medför dock en ökad risk, åtminstone på kort sikt, och därför är det extra viktigt att kommissionen noggrant övervakar situationen.

82. Kommissionens **beslut** är dock inte tillräckligt väl underbyggda (se punkt 39). Finansieringsförslagen och finansieringsöverenskommelserna visar inte tillräckligt tydligt sambandet mellan de brister som konstaterats i förvaltningen av de offentliga finanserna, regeringarnas reformprogram, det institutionella stöd som krävs för att genomföra dessa reformer och övervakningsverktygen, däribland förhandsvillkoren och resultatindikatorerna (se punkt 30). Eftersom samstämmigheten och perspektiven inte tydligt åskådliggörs och eftersom presentationen inte är tillräckligt formaliserad och strukturerad kan inte EUF-kommittén garantera att alla brister tas i beaktande (se punkterna 32–33).

83. De reformer som åtföljer de direkta och icke öronmärkta budgetstöden kräver mycket tid. Det är ännu för tidigt för att man skall kunna se om man har uppnått några betydande och hållbara resultat, men den uppföljning som särskilt kommissionen har gjort visar att det till viss del finns tämligen positiva delresultat (se punkterna 69–71). Därför är de risker som budgetstöden är utsatta för (se punkt 12) och som bekymrar Europaparlamentet och rådet (se punkt 2) fortfarande till stor del aktuella. Följande rekommendationer bör möjliggöra en bättre hantering av dessa risker.

Rekommendationer

84. Kommissionen bör uppdatera sin metodiska handledning för programplaneringen och genomförandet av budgetstöd för tredjeländer och införliva de relevanta anvisningar som utfärdats sedan mars 2002 (se punkt 27) samt göra nödvändiga förbättringar främst för att se till att det inom varje stödprogram finns en överensstämmelse mellan de brister som konstaterats, de reformer som skall komma till rätta med dem, det institutionella stödet och övervakningsverktygen (se punkt 30). Dessutom måste de problem som gäller inhemska inkomster, inbegripet de som kommer från offentliga företag (se punkt 24), och korruption (se punkt 34) uppmärksammas i större utsträckning. Man bör även införliva de förbättringar som gäller delegationernas övervakningsrapporter (se punkt 42) i handledningen.

85. Kommissionen bör på ett mer formaliserat och strukturerat sätt visa hur villkoren i artikel 61.2 i Cotonou-avtalet uppfylls genom att öppet redogöra för de skäl som leder till bedömningen att den inriktning som mottagarlandet har valt är tillfredsställande trots de brister i förvaltningen av de offentliga finanser som konstaterats i den första bedömningen (se punkterna 39 och 40).

86. Kommissionen bör använda resultatindikatorer som verkligen uppmuntrar mottagarländerna att se till att reformarbetet går framåt och som är mer inriktade på resultat som speglar förbättringen av förvaltningen (se punkt 49).

87. Kommissionen måste göra allt den kan för att se till att den utvärderingsram avseende de offentliga finansernas resultat som utvecklats inom ramen för PEFA genomförs (se punkt 43). Denna viktiga ansträngning när det gäller samordning mellan givare måste förbättras genom att man beaktar såväl de resultat som har uppnåtts när testfasen är över som revisionsrättens förslag (se punkt 7 i *bilaga 2*), särskilt det förslag som gäller verifiering av internkontroll. Det är viktigt att givarna, särskilt de som deltar i partnerskapet, snart antar och genomför denna ram.

88. Samordningen mellan givarnas lokala företrädare bör stärkas när det gäller utarbetandet av bedömningar, utvärderingar och granskningar, genomförandet av institutionellt stöd och användandet av villkor och resultatindikatorer samtidigt som alla givare bevarar sin rätt att fritt besluta om utbetalning av stöd (se punkt 54).

89. Förbindelserna med mottagarländernas myndigheter bör systematiskt struktureras och utvidgas till att utöver regeringarna även omfatta parlamenten och de högre revisionsorganen vilkas befogenheter måste stärkas så att de kan genomföra de reformer som gäller dem och granska dem som faller under den verkställande makten. Därför måste man i förhandlingarna med ett lands regering se hur kommissionen skulle kunna få bättre förbindelser med parlamenten och de högre revisionsorganen (se punkterna 56–62).

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 29 och 30 juni 2005.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

BILAGA 1

SEX TABELLER SOM VISAR BUDGETSTÖDENS STORLEK

Tabell A

Budgetstödets andel ⁽¹⁾ av EUF-stödet (åtaganden och betalningar) från 1999 till 2004

(miljoner euro)

	År	Budgetstöd totalt ⁽²⁾	EUF-stöd totalt	Budgetstödets andel av EUF-stödet
		A	B	C = (A / B)
Åtaganden	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 %
Betalningar	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⁾ I form av strukturanpassningsstöd innan Cotonouavtalet trädde i kraft.

⁽²⁾ Inklusive HIPC-instrumentet (för kraftigt skuldyngda fattiga länder).

Källa: Sifferuppgifter från kommissionen.

Tabell B

Andelen direkt och icke öronmärkt budgetstöd för 2003 och 2004

(miljoner euro)

	2003		2004	
	Åtaganden	Betalningar ⁽¹⁾	Åtaganden	Betalningar ⁽¹⁾
A) Direkt och icke öronmärkt budgetstöd	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Direkt öronmärkt budgetstöd	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Indirekt budgetstöd	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Budgetstöd totalt utom HIPC-initiativet (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) HIPC-initiativet ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) EUF:s budgetstöd totalt (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) EUF-stöd totalt	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Det direkta och icke öronmärkta budgetstödets andel av det totala budgetstödet från EUF (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Det direkt och icke öronmärkta budgetstödets andel av det totala EUF-stödet (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Betalningarna skall bokföras mot budgetårets åtaganden eller mot utestående åtaganden från tidigare budgetår.

⁽²⁾ HIPC-initiativet (för kraftigt skuldyngda länder) syftar till att minska de berörda ländernas externa skuld. Effekterna påminner om vad som uppnås med budgetstöd, men det lyder inte under samma kontrollbestämmelser. Åtagandena och betalningarna bokförs i EUF:s redovisning när de görs till Europeiska investeringsbanken (EIB) och Världsbanken.

Källa: Sifferuppgifter från kommissionen.

Tabell C

Budgetstöd från EUF (åtaganden och betalningar) per land för 2003 och 2004 (utom HIPC)

(miljoner euro)

Land	2003		2004	
	Åtaganden	Betalningar ⁽¹⁾	Åtaganden	Betalningar ⁽¹⁾
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Kap Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopien	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenya	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauretanien	0,00	5,70	0,00	6,00
Moçambique ⁽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
Centralafrikanska republiken	0,00	0,00	0,00	11,90
Demokratiska republiken Kongo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé och Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tchad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Totalt	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Betalningarna skall bokföras mot budgetårets åtaganden eller mot utestående åtaganden från tidigare budgetår.

⁽²⁾ För 2004 innefattar betalningarna de rörliga delbetalningarna för Moçambique (9,1 miljoner EUR), Niger (8,25 miljoner euro) och Zambia (29,5 miljoner euro).

Källa: Sifferuppgifter från kommissionen.

Tabell D

**Andelen budgetstöd (från EUF och andra givare) i den nationella budgeten 2004
för de fem länder som besöktes**

(miljoner euro)

Land	Landets budget ⁽¹⁾	Budgetstöd som betalas av kommissionen	Budgetstöd som betalas av övriga givare	Totalt budgetstöd som betalas	Andelen för det totala budgetstödet som betalas
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopien	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Moçambique	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tchad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ För Tchad gäller beloppet i budgeten år 2003.

Källa: Sifferuppgifter från kommissionen.

Tabell E

**Budgetstödet andel av det totala stöd som betalats av de största givarna
till 15 länder i Afrika ⁽¹⁾ under 2003**

Givare	Budgetstödet andel av det totala stödet
Världsbanken ⁽²⁾	48,1 %
Förenade kungariket	34,2 %
Europeiska kommissionen	30,7 %
Nederländerna	27,8 %
Sverige	21,5 %
Schweiz	19,2 %
Afrikanska utvecklingsbanken	16,5 %
Italien	16,0 %
Irland	15,2 %
Norge	14,5 %
Kanada	12,0 %
Danmark	10,1 %
Tyskland	6,4 %
Finland	3,9 %
Frankrike	2,3 %
Japan	1,0 %
Viktat genomsnitt	25,7 %

⁽¹⁾ De 15 länder det gäller är: Benin, Burkina Faso, Etiopien, Ghana, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mali, Moçambique, Niger, Uganda, Rwanda, Senegal, Sierra Leone och Tanzania.

⁽²⁾ Stödet från Världsbanken utgörs främst av lån.

Källa: SPA – strategiskt partnerskap med Afrika – studie av anpassningen av budgetstödet och betalningsbalansstödet till de nationella strategierna för minskad fattigdom – slutprojekt från den 7 februari 2005.

Sifferuppgifterna i detta dokument är ungefärliga beräkningar.

Tabell F

Budgetstöd som betalats av olika givare under 2004 i de fem länder som besöktes

(miljoner euro)

Givare	Etiopien		Moçambique		Niger		Tchad		Zambia	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
Europeiska kommissionen	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Världsbanken ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Internationella valutafonden ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikanska utvecklingsbanken	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Tyskland	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgien	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 %
Danmark	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finland	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Frankrike	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irland	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italien	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japan	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norge	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nederländerna	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Förenade kungariket	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Sverige	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Schweiz	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Totalt	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Detta stöd utgörs av lån.

Källa: Sifferuppgifter från kommissionen.

BILAGA 2

FÖRSLAG TILL NY UTVÄRDERINGSRAM NÄR DET GÄLLER SYSTEMEN FÖR FÖRVALTNING AV OFFENTLIGA FINANSER

1. Delegationernas övervakningsrapporter grundar sig på befintliga diagnoser och utvärderingar. De viktigaste verktygen, som traditionellt har använts till att utvärdera de offentliga finansernas kvalitet och som i många fall har utvecklats av Internationella valutafonden och Världsbanken, är "Country Financial Accountability Assessment (1)" (CFAA), "Public Expenditure Review (2)" (PER), "Report on the Observance of Standards and Codes (3)" (ROSC), "Country Procurement Assessment Report (4)" (CPAR), "Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)" (HIPC AAP), "Fiduciary Risk Assessment (6)" (FRA) och "Public Expenditure Tracking Survey (7)" (PETS). I vissa länder, t.ex. Etiopien, har givarna lokalt tagit fram ersättningsverktyg.

2. Inför denna stora mängd olikartade utvärderingar, som var både besvärliga att genomföra och ibland svåra att utnyttja, blev det nödvändigt att begränsa dem till en enda rapport. Det är meningen att dessa nya verktyg, som inte skall komplettera de tidigare utan ersätta dem, skall användas av alla givare och vara tillämpligt på samtliga länder (inte enbart AVS-länderna). Verktyget skall göra det möjligt att ge en tillräckligt uttömmande bild av förvaltningen av de offentliga finanserna i ett land och bland annat ta upp alla större risker som är förenade med programplanering och budgetgenomförande, redovisning av räkenskaper samt intern och extern revision.

3. Därför införde "Public Expenditure Financial Accountability (8)" (PEFA) 2004 en ny utvärderingsram för systemen för förvaltning av offentliga finanser (utvärderingsramen). Kärnan i detta verktyg är tjuugoåttio indikatorer med hjälp av vilka man skall bedöma om de förfaranden, system och institutioner som gäller för förvaltningen av offentliga finanser är lämpliga och fungerar väl (se tabell G).

Tabell G

Resultatindikatorer för förvaltning av offentliga finanser som tagits fram inom ramen för partnerskapet PEFA (Public Expenditure Financial Accountability)

A. RESULTAT AV DE OFFENTLIGA FINANSERNAS FÖRVALTNINGSSYSTEM

1. Totalt budgetunderskott med avseende på den budget som ursprungligen godkändes.
 2. De faktiska budgetutgifternas sammansättning med avseende på den budget som ursprungligen godkändes.
 3. Offentliga inkomster totalt med avseende på den budget som ursprungligen godkändes.
 4. Resterande skulder totalt; nya skulder som ackumulerats under det föregående budgetåret.
-

B. HUVUDSAKLIGA ÖVERGRIPANDE KÄNNETECKEN: FULLSTÄNDIGHET OCH ÖPPENHET

5. Uttömmande granskningsåtgärder när det gäller de totala budgetriskerna.
 6. I vilken omfattning budgetrapporterna kan innehålla alla större utgifter till offentlig verksamhet, däribland de utgifter som finansieras av bidragsgivarna.
 7. Tillfredsställande uppgifter om budgetberäkningarna, budgeten och budgetgenomförandet i budgetdokumentationen.
-

(1) Utvärdering av landets ekonomiska ansvar.

(2) Granskning av offentliga utgifter.

(3) Rapport om iakttagande av normer och koder.

(4) Analytisk genomgång av offentlig upphandling.

(5) Kraftigt skuldtungda fattiga länder – utvärdering och handlingsplan.

(6) Riskbedömning.

(7) Granskning av offentliga utgifter.

(8) 'Offentliga utgifter och ekonomiskt ansvar'. PEFA inrättades 2001 och är ett partnerskap mellan Världsbanken, Europeiska kommissionen, Förenade kungarikets avdelning för internationell utveckling, schweiziska ekonomiministeriet, franska utrikesministeriet, norska utrikesministeriet och IMF. Kommissionen har varit medlem sedan starten och har en ledande roll.

-
8. Administrativ, ekonomisk, funktionell och programbaserad klassificering av budgeten.
 9. Beräkning av budgetutgifter som avsatts till fattigdomsminskning.
 10. Offentliggörande och spridning av de viktigaste uppgifterna om de offentliga finanserna och rapporter om räkenskapsgranskning.
-

C. BUDGETCYKELN

C i) Planering på medellång sikt och utarbetande av budget

-
11. Flerårig budgetplanering, utarbetande av politik för offentliga utgifter samt utarbetande av budget.
 12. Välorganiserad process för utarbetande av budgeten och delaktighet i processen.
 13. Samordning av budgeteringen av administrativa utgifter och investeringskostnader.
 14. Lagstiftande myndigheters ingående granskning av den årliga budgetlagen.
-

C ii) Budgetgenomförande

-
15. Effektiviteten i planerings-, förvaltnings- och uppföljningsåtgärder när det gäller kassaflöden.
 16. Förfaranden för förvaltning och registrering av skuld och garantier.
 17. Ministeriernas och förvaltningsorganens befogenheter att planera utgifter och göra utgiftsåtaganden i enlighet med de ursprungliga/omarbetade budgetarna.
 18. Underlag som styrker att förvaltningsenheterna mottar de inkomster som tas upp i budgeten under full insyn och inom fastställda tidsfrister.
 19. Effektiviteten i internkontrollsystem.
 20. Effektiviteten i förfarandena för intern revision.
 21. Granskningsåtgärdernas effektivitet när det gäller löneutbetalningar.
 22. Förekomst av ett system för offentlig upphandling som medger insyn och som ingår i systemet för förvaltning av de offentliga finanserna samt bygger på ett regelverk som främjar konkurrens, optimering av utgifter och effektiva kontroller.
-

C iii) Redovisningsförfaranden och finansrapporter

-
23. Regelbunden avstämning av uppgifter och iakttagande av planerade tidsfrister.
 24. Kvalitet på och spridning av rapporter om budgetgenomförandet under året och iakttagande av planerade tidsfrister.
 25. Kvalitet på de årsredovisningar som granskats och som lagts fram för de lagstiftande myndigheterna samt iakttagande av planerade tidsfrister.
-

C iv) Ekonomiskt ansvar och extern revision

-
26. Omfattning och art på rapporterna om extern revision.
 27. Den granskade myndighetens eller enhetens uppföljning av granskningsrapporterna.
 28. Lagstiftande myndigheters ingående granskning av rapporterna om intern revision.
-

Källa: PEFA. Omarbetat förslag till utvärderingsram när det gäller systemen för förvaltning av offentliga finanser av den 12 februari 2004.

4. Det finns två begränsningar med denna strategi som givarna känner till och accepterar. Dels utmynnar den inte i rekommendationer eftersom det troligen skulle kräva en grundligare analys av orsakerna till de problem som konstaterats, dels tar den inte upp frågan om de offentliga finansernas effektivitet och ändamålsenlighet.

5. Indikatorerna, som mäts mot en betygsskala från A (högsta betyg) till D, är kvalitativa och omfattar i regel ett ganska brett område som kan delas in i olika delar. Till exempel ingår det i bedömningen av indikator nr 22, som gäller förekomsten av ett system för leverans av tjänster, arbeten och varor som medger insyn, bland annat att granska gällande bestämmelser, granska att dessa bestämmelser tillämpas rätt (till exempel offentliggörande av anbudsinfordran) och om kontrollsystemen är effektiva samt att jämföra de priser som betalats för offentliga kontrakt med dem som gäller på den privata marknaden.

6. Enligt den standardrapport som föreslås i utvärderingsramen skall indikatorerna åtföljas av mer allmän information om landet och dess förvaltningssystem och framför allt av en beskrivning av regeringens reformprogram för förvaltningen av offentliga finanser, där det anges i vilken utsträckning reformerna omfattar de brister som identifierats via indikatorerna.
7. Granskningen av utvärderingsramen har lett till följande förslag till förbättringar:
- a) I vissa indikatorer ingår utvärdering av förvaltnings- eller kontrollsystemen. När ett system bedöms som svagt kan utvärderingen av det inskränkas till samtal och begränsade undersökningar. Om man däremot skall kunna dra slutsatsen att ett system fungerar måste utvärderingen bygga på grundligare granskning där det ingår verifiering av internkontroll ⁽¹⁾.
 - b) En systematisk beskrivning av orsakerna till de brister som kan identifieras utan några omfattande ytterligare undersökningar skulle vara värdefull så att regeringens reformprogram, som skall komma till rätta med bristerna, kan riktas bättre.
 - c) Tolv indikatorer sägs grunda sig bland annat på sifferindex (som motsvarar avvikelser, tidsåtgång, belopp eller procentandelar) (se tabell H). Resultaten av dessa index bör systematiskt förekomma i bedömningsrapporterna, och vissa av dem skulle kunna användas som resultatindikatorer i kommissionens program.
 - d) Indikator nr 3, som gäller offentliga inkomster, bör innefatta en jämförande analys av uppburna inhemska inkomster och det belopp som rimligen kan förväntas i förhållande till landets verksamhet (till exempel genom jämförelse mellan storleken på importen och indrivna tullavgifter).
 - e) Indikator nr 25, som gäller de årsredovisningar som granskats, innebär granskning av det högre revisionsorganets attestering av dem. Det vore också värdefullt om man granskade dess arbete och uttalande om de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet och om huruvida den ekonomiska förvaltningen har varit sund, samtidigt som man bör vara försiktig med att använda sig av detta.
 - f) Indikator nr 26, som gäller extern granskning, bör innefatta en analys av överensstämmelsen mellan det högre revisionsorganets resurser och dess granskningsuppgifter.
 - g) Man bör lägga till en indikator som syftar till att bedöma om bokförda tjänster verkligen har utförts och tjänsternas kvalitet, däribland problemen med leverans till de slutliga stödmottagarna när det gäller centrala inköp ⁽²⁾.
 - h) Man bör lägga till en indikator som syftar till att utvärdera korruptionsbekämpningen genom granskning av vad som har gjorts för att identifiera, analysera och bekämpa korruption ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Verifiering av internkontroll är en del av internationellt erkänd revisionsstandard. Se särskilt IFAC:s (Internationella revisorsförbundet) ISA-standarder (Internationell revisionsstandard) 330, 430 och 530.

⁽²⁾ Leveransgraden till de slutliga stödmottagarna av varor som köpts in centralt skulle kunna användas som index för denna indikator.

⁽³⁾ Indikatorer om ett lands uppfattning om graden av korruption, t.ex. Transparency Internationals indikatorer, skulle kunna användas som index för denna indikator.

Tabell H

Avgörande uppgifter (index) som hänger samman med indikatorerna enligt utvärderingsramens förslag

Berörda indikatorer	Avgörande uppgifter (index)
1	— Avvikelse mellan det totala planerade budgetunderskottet och det faktiska underskottet, beräknad i procent av de utgifter som tagits upp i budgeten. — Avvikelse mellan det planerade primära budgetsaldot (före räntor) och det faktiska saldot, beräknad i procent av de utgifter som tagits upp i budgeten.
2	— Genomsnittlig avvikelse mellan faktiska och planerade utgifter, beräknad på grundval av en funktionell klassificering. — Genomsnittlig avvikelse mellan faktiska och planerade utgifter, beräknad på grundval av en ekonomisk klassificering. — Genomsnittlig avvikelse mellan faktiska och planerade utgifter, beräknad ur administrativ synvinkel. — Budgetmässig instabilitet (medianvärde av de förändringar som skett från ett år till ett annat i budgetpolitiken och i varje funktionell eller administrativ klassificering under de fyra föregående budgetåren: utvecklingen av budgetpolitiken uttrycks i procent av budgeten).
3	— Faktiska inkomster minus planerade inkomster i procent av budgeten.
4	— Resterande skulder i procent av de totala utgifterna.
10	— Antal dagar mellan det berörda kvartalets slut och offentliggörandet av kvartalsbudgetrapporten.
14	— Antal dagar som de lagstiftande myndigheterna har till sitt förfogande för att granska budgetlagen.
18	— Procentandel av de planerade resurser som når fram till de decentraliserade tjänsteeheterna.
19	— Felfrekvens som konstaterats i de löpande ekonomiska transaktionerna.
22	— De priser som den offentliga sektorn har betalat för varor, arbeten och tjänster kan jämföras med de priser som den privata sektorn har betalat för liknande artiklar.
24	— Antal dagar mellan det berörda kvartalets slut och spridningen av kvartalsbudgetrapporten till de offentliga förvaltningarna.
25	— Antal månader mellan budgetårets slut och framläggandet av årsredovisningarna till de lagstiftande myndigheterna.
26	— Antal månader efter det att rapporterna om intern revision offentliggjordes tills det parlamentariska utskott som ansvarar för att granska dem avslutade sitt arbete.

Källa: PEFA. Omarbetat förslag till utvärderingsram när det gäller systemen för förvaltning av offentliga finanser av den 12 februari 2004.

BILAGA 3

KOMMISSIONENS RESULTATINDIKATORER

1. Handledningen innehåller i punkt 3.7 många förtydliganden när det gäller val och användande av resultatindikatorer. Det föreskrivs att indikatorerna så långt det är möjligt bör fastställas i strategidokumentet för fattigdomsminskning eller i regeringens politisdokument och användas även av övriga bidragsgivare. Det anges att indikatorerna skall vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och rätt i tiden (SMART: Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Timed).

2. Resultatindikatorerna i kommissionens program kan delas in i olika områden varav de viktigaste är sociala sektorer såsom hälsa och utbildning samt förvaltningen av de offentliga finanserna. Revisionsrättens granskning omfattade endast den sistnämnda kategorin. I bilaga 13a i handledningen ges exempel på ett fyrtiotal resultatindikatorer varav sju är specifika för offentliga finanser (se tabell I).

Tabell I

Förteckning över sju resultatindikatorer för offentliga finanser som ges som exempel i bilaga 13a till kommissionens handledning

Avvikelse mellan budgetanslag och uppsatta mål på sektornivå
Budgetgenomförandegrad (totalt och per prioriterad sektor)
Andel av budgeten som går till de mest perifera strukturerna (genom begränsning)
Enhetskostnad för konsumtionsvaror vid offentlig upphandling/enhetskostnad som privata sektorn (eller bidragsgivare) betalar vid lokala inköp (genom förfrågan)
Tidsåtgång för betalning till leverantörer
Andel bristande efterlevnad av bestämmelser
Tidsåtgång för att avsluta räkenskaperna och godkänna lagstiftning om ansvarsfrihet

3. Trenden är att regeringen och bidragsgivarna gemensamt upprättar en förteckning över indikatorer från vilken alla kan välja de indikatorer de helst vill använda. Målet är att fastställa indikatorer som landet accepterar fullt ut och att undvika ett stort antal olika indikatorer för varje givare.

4. De valda resultatindikatorerna (typ och antal) beslutades från fall till fall. Antalet indikatorer speglar vanligen mängden rörliga delbetalningar som hänger samman med de offentliga finanserna (se tabell J).

Tabell J

Resultatindikatorernas andel av de rörliga delbetalningarna inom de fem granskade programmen

(miljoner euro)

	Rörliga delbetalningar				Resultatindikatorer			
	Totalt belopp	Belopp knutet till indikatorer för offentliga finanser	Belopp knutet till sektor-indikatorer	De offentliga finansernas andel av det totala beloppet	Totalt antal	Antalet indikatorer för offentliga finanser	Antalet sektor-indikatorer	Andelen för indikatorerna för offentliga finanser av det totala antalet
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopien	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Moçambique	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tchad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Källa: Finansieringsöverenskommelser.

5. Enligt kommissionen ökar andelen rörliga delbetalningar (se tabell K) om de nationella myndigheternas vilja att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna är värd att uppmuntras.

Tabell K

De rörliga delbetalningarnas andel av de fem granskade programmen

(miljoner euro)

	Totalt belopp för programmet	Budgetstöd			Sidoutgifter		
		Delbetalningar totalt	Fasta delbetalningar	Rörliga delbetalningar		Institutionellt stöd	Granskningar
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopien	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Moçambique	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tchad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Källa: Finansieringsöverenskommelser.

6. Av de fem länder som besöktes har tre redan erhållit rörliga delbetalningar. I vart och ett av fallen har resultatindikatorer för förvaltningen av de offentliga finanserna lett till att det belopp som betalades ut blev mindre än det planerade maximibeloppet (se tabell L).

Tabell L

Resultatindikatorernas inverkan på beloppet för de rörliga delbetalningarna i de länder som besöktes

(miljoner euro)

Kategori av resultatindikatorer	Enligt finansieringsöverenskommelsen		Enligt utvärderingen		
	Antal planerade indikatorer	Planerat maximi-belopp	Antal uppnådda indikatorer	Utbetalt belopp	Ej utbetalt belopp
Rörlig delbetalning 2003 inom Moçambique-programmet					
Offentliga finanser	8	5	5	3,50	1,50
Sociala sektorer	14	5	9	3,20	1,80
TOTALT	22	10	14	6,70	3,30
Rörlig delbetalning 2004 inom Moçambique-programmet					
Offentliga finanser	8	7	4	4,20	2,80
Sociala sektorer	14	7	10	4,90	2,10
TOTALT	22	14	14	9,10	4,90
Rörlig delbetalning 2004 inom Niger-programmet					
Offentliga finanser	5	8	3	4,50	3,50
Sociala sektorer	7	8	4	3,75	4,25
TOTALT	12	16	7	8,25	7,75
Rörlig delbetalning 2004 (den andra) inom Zambia-programmet					
Offentliga finanser	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Rörlig delbetalning 2004 (den tredje) inom Zambia-programmet					
Offentliga finanser	8	10	5	5,00	5,00
Sociala sektorer	8	20	7	16,25	3,75
TOTALT	16	30	12	21,25	8,75
TOTALSUMMA	83	100	52	53,55	46,45

(*) Av dessa fem indikatorer har fyra uppnåtts endast delvis.

Källa: Utvärderingsdokument för verkställda delbetalningar.

BILAGA 4

MOÇAMBIQUE: ETT EXEMPEL PÅ BRA ARBETSMETODER NÄR DET GÄLLER SAMORDNING MELLAN BIDRAGSGIVARE

1. Samordningen mellan bidragsgivare och med regeringen regleras i ett partnerskapsavtal. Avtalet undertecknades i april 2004 och sexton parter har anslutit sig till det. I avtalet finns en matris (PAF – Performance Assessment Framework) avsedd för övervakning av hur reformerna framskrider tillsammans med åtgärder/indikatorer som täcker en treårsperiod (2004–2006) och som revideras årligen.
2. Bidragsgivarna förbinder sig i princip att inte använda resultatindikatorer som inte finns med i denna matris (det finns emellertid undantag, särskilt för kommissionen som hade tagit med sina indikatorer i sitt program innan partnerskapsavtalet undertecknades).
3. Det finns även en matris som anger bidragsgivarnas åtaganden gentemot regeringen. Den omfattar ett tjugotal åtgärder som är uppdelade på sex områden: budgetstödets förutsägbarhet, anpassning och harmonisering av indikatorer, minskning av den administrativa bördan som uppdragen medför, öppenhet, samordning av institutionellt stöd och anpassning av de belopp som betalas ut i form av budgetstöd.
4. Ordförandeskapet i givargruppen roterar (under granskningen var Schweiz ordförande) och det finns en "trojka" som består av sittande, föregående och kommande ordförande.
5. Dialogen med regeringen sker inom en ledningskommitté (steering committee) som består av regeringens företrädare och "trojkan +", det vill säga den roterande trojkan av ordförande samt Världsbanken och kommissionen som är ständiga medlemmar. Kommittén sammanträder varannan månad och oftare i april och september som är perioder med gemensam granskning.
6. För att minska den administrativa bördan förbinder sig givarna att inte utföra några granskningar eller utvärderingar utöver dessa gemensamma granskningar.
7. Givarmöten anordnas på tre nivåer: beskickningschefer (politiska frågor), samskapschefer (fastställande av prioriterade områden) och ekonomer (teknisk övervakning).
8. Ekonomerna arbetar i temagrupper för vilka givarna har fördelat ansvaret sinsemellan. Inom området "offentliga finanser" finns följande grupper: statens system för finansiell förvaltning (SISTAFE), inkomster (skatter, avgifter och tull), leveranser och revision. Delegationen ansvarar för gruppen "revision" och deltar aktivt i alla de övriga grupperna, med undantag av gruppen "inkomster" där den håller sig informerad.
9. Utanför området "offentliga finanser" finns andra grupper, nämligen gruppen för budgetanalys (i vilken delegationen deltar), gruppen för övervakning av programmet för fattigdomsminskning, gruppen för reformen av den offentliga sektorn (inbegripet korruptionsproblemet) m.fl. Delegationen planerar att delta i gruppen "reform av den offentliga sektorn" enbart som observatör (eftersom den inte finansierar åtgärderna).
10. Utvärderingen av förvaltningen av de offentliga finanserna infördes i september 2004 och genomfördes i enlighet med PEFA:s utvärderingsram (se *bilaga 2*); dessutom genomfördes den tillsammans med regeringen.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I. Budgetstödets syfte är att främja tillväxt och minska fattigdomen. Givarna anser att detta stöd på vissa villkor är mer effektivt än andra stödtyper. Det stärker nämligen regeringarnas förmåga att planera och genomföra makroekonomiska eller sektoriella reformer, eller reformer av de offentliga finanserna. Ur denna synvinkel är budgetstödet även ett svar på de risker som är förenade med externt projektstöd. Budgetstödet har alltså flera dimensioner. Kommissionens stöd till AVS-länderna avser viktiga områden och lika mycket de offentliga finanserna som hälso- och sjukvård samt utbildning. Revisionsrättens rapport gäller det förstnämnda området och bör ses i detta mer övergripande sammanhang.

II. Allmänt sett godkänner kommissionen stöd till länder med svag förvaltningsstruktur, då utvecklingens mål just är att åtgärda denna svaghet vad gäller de offentliga finanserna och många andra områden. Revisionsrätten konstaterar att kommissionen under årens lopp väsentligen har förbättrat sin förmåga att övervaka situationen vad gäller de offentliga finanserna och ofta tar initiativ i förhållande till andra givare.

III. För kommissionen bör risken definieras som allt som kan hindra genomförandet av målen (SEK(2004) 318 av den 12 mars 2004). Riskerna bör alltså mätas i förhållande till ambitioner och fastlagda mål. De är därmed svåra att bedöma utan hänsyn till slutmålen (fattigdomsbekämpningen) och denna stödtyps många dimensioner.

IV. Kommissionen ansluter sig till revisionsrättens iakttagelse om kommissionens framsteg när det gäller att utveckla analys- och övervakningsverktyg. Detta har gjort det möjligt för den att lämna tillförlitlig information och reagera på ett adekvat sätt. Vissa förbättringar kan naturligtvis fortfarande göras när det gäller verktygens kostnads-nyttoeffekt, avvägningen mellan kommissionens insatser och kontroller samt uppmärksammandet av programmets övriga dimensioner (i samband med budgetstödet fäster kommissionen mycket stor vikt vid det sociala området).

V. Revisionsrättens rekommendationer överensstämmer med redan pågående insatser och kan allmänt sett godkännas.

a) Metodhandboken håller på att ses över och skall vara färdig 2005.

b) Den kommer att vara tydligare i fråga om ländernas rätt till stöd.

c) Sökandet efter resultatindikatorer som ger mer incitament avstannar inte.

d) och e) Programmet för offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) håller på att bli klart och kommissionen har haft och har en central roll när det gäller att stärka samarbetet mellan bidragsgivarna kring förvaltningen av de offentliga finanserna, även lokalt.

f) Kommissionen avser att stärka parlamentens och de högre revisionsorganens roll, med beaktande av de olika myndigheternas självständighet och med beaktande av Cotonou-avtalet.

INLEDNING

1. Efter den särskilda rapporten nr 5/2001 och i enlighet med dess rekommendationer har kommissionen bland annat inriktat sig på icke öronmärkt budgetstöd.

2. Som revisionsrätten konstaterar i den rapporten (punkt 62, rekommendation 1 e) kan kommissionen inte hållas ansvarig för de förvaltningsfel som begåtts av de myndigheter som genomfört de nationella budgetarna. Däremot är den förpliktad att noga övervaka hur förvaltningen av de offentliga finanserna utvecklas, vilket den också gör.

GRANSKNINGSOMRÅDE: DIREKT OCH ICKE ÖRONMÄRKT BUDGETSTÖD

3–6. Budgetstödet syftar till att ge dessa länder resurser att minska fattigdomen. Därför innebär det ett stöd till genomförandet av grundläggande reformer. Kommissionen skall på detta område kontrollera att stödmottagaren uppfyllt alla villkor innan utbetalning sker till mottagarlandet i fråga. Liksom i övriga givares fall (särskilt Bretton Woods-institutionerna) är detta stöd i allmänhet inte längre öronmärkt i praktiken.

7. Gemenskapsstödet ges i allmänhet inom ramen för ett strategidokument för fattigdomsminskning (DSRP). Sedan sekelskiftet har dessa fått en ny resultatorienterad inriktning. Stödbeloppet varierar (den rörliga delen) med måluppfyllandet när det gäller de offentliga finanserna eller förbättrad service (exempelvis vaccination, förlossningsvård och skolgångens utbredning). Det är det förstnämnda som föreliggande rapport avser.

9. Budgetstödet gör det möjligt för givarna att föra en seriös dialog med länderna om hur deras totala resurser förvaltas. Det har högre ambitionsgrad än projektstöd, vars effekter i allmänhet begränsar sig till väl genomförda investeringar.

10. Medan projekt innebär parallella förfaranden som mottagarländerna har svårt att administrera, gör budgetstöd det möjligt att stärka den nationella förvaltningen.

11. För givarna är denna stödtyp svår att genomföra, men den är definitivt enklare för mottagarländerna. Av detta skäl minskar den ineffektiviteten som beror på uppsplittrade insatser eller allt fler förfaranden.

12. Kommissionen anser att budgetstödet, när dess villkor uppfylls, innebär stora fördelar för de europeiska skattebetalarnas medel vilket kan motivera riskerna med mottagarländernas svaga offentliga finanser. Dessutom är kommissionen mycket uppmärksam på risken att budgetstöden inte bidrar till att minska fattigdomen. Kommissionen hanterar denna risk på så sätt att den ställer upp förhandsvillkor för stöden. I enlighet med mottagarlandets resultat kan den också avbryta eller minska pågående stöd. Sammanfattningsvis strävar kommissionen under programperioden efter lämpliga kontrollverktyg och rimliga kostnader i förhållande till aktuella risker och till tillgänglig personal (se svaren på punkterna 63 och 65).

13. Viktigt för utvecklingen är att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna, vilket är centralt för budgetstöden, och just syftar till att stärka förvaltningens öppenhet, tillförlitlighet och effektivitet. Förbättrandet av denna förvaltning bidrar till målet att minska fattigdomen.

14. Frågan om stödberoendet är ett generellt problem som är mer omfattande än budgetstöd. Dessutom anser OECD att systemet med rörliga delbetalningar är ett bra sätt att begränsa detta stöds instabilitet.

15. Riskhanteringen i samband med budgetstöd handlar om sådana villkor för att förbereda och genomföra stödet som gör det möjligt för kommissionen att godkänna eller inte godkänna denna typ av stöd, tillfälligt avbryta stödet eller höja respektive minska stödbeloppet. Det handlar konkret om villkoren för stödberättigande i finansieringsförslaget, villkoren för igångsättande och för genomförande enligt finansieringsavtalet.

REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING

19. (a, b, c, d) Revisionsrätten utreder främst förvaltningen av de offentliga finanserna. För kommissionen är detta en mycket viktig aspekt men inte den enda. Under förberedelse- och genomförandefasen uppmärksammas även andra viktiga faktorer: den makroekonomiska situationen, hälso-, sjukvårds- och utbildningspolitiken, landets förmåga att uppfylla resultatindikatorerna och kvaliteten på strategidokumentet för fattigdomsminskning (DSRP). Riskerna med bistånd till tredjeländ beskrivs i kommissionens dokument SEK(2004) 318 med följande formulering: allt som kan hindra genomförandet av målen. Dessa risker bör alltså alltid vara relaterade till slutmålen.

20. Revisionsrättens utredning syftar inte till att mäta effekterna i form av minskad fattigdom, men kommissionen vill samtidigt betona att revisionsrättens rekommendationer och analyser också bör relateras till den avvägning som måste göras mellan budgetstödet olika delar och dess slutmål. Det kan i vissa länder vara motiverat att fästa lika stor vikt vid vaccinationen av barn eller besöken på hälso- och sjukvårdscentraler som vid de offentliga finanserna. Detta förklarar varför ländernas viktning skiljer sig åt när det gäller indikatorer som hälso- och sjukvård, utbildning och offentliga finanser.

GRANSKNINGSRESULTAT

23. Som revisionsrätten påpekar var metodhandboken inte ett statiskt dokument och har utgjort en klar förbättring jämfört med den tidigare situationen. Den ses över för närvarande. För att kunna se över punkten om förvaltningen av de offentliga finanserna inväntades slutsatserna av revisionsrättens utredning.

24. Frågan om inkomster är viktig. Den beaktas i alla de program som kommissionen stöder och ingår i PEFA-programmets indikatorer. Givarna har olika roller och det är IMF som bevakar denna fråga. Kommissionen försöker här undvika dubbelarbete och koncentrerar sig på de områden där den verkligen kan göra nytta.

25. Ramen för finansieringsförslagen för de offentliga finanserna kan visserligen förbättras. Den bör dock motsvara en optimal jämvikt mellan programmets olika delar och får inte hindra social information.

26. Efterlevnaden av stödkriterierna kan formuleras tydligare än för närvarande.

27. Uppdateringen av metodhandboken har regelbundet inneburit meddelanden med anvisningar till delegationerna. De viktigaste meddelandena återfinns också på kommissionens intranät. Nästa version av metodhandboken skall innebära en konsolidering av hela texten och en utveckling av webbplatsen.

28. Liksom övriga givare av budgetstöd grundar kommissionen sina förslag och beslut om sådant stöd på en analys av utgångsläget och sannolika utsikter till en förbättring av situationen. Denna analys har fått kommissionen att vara mycket selektiv när det gäller insatserna.

29. Denna dynamiska tolkning av artikel 61.2 skulle på kort sikt kunna öka risken. Risken kan dock hanteras och begränsas genom denna selektivitet, som baseras på seriösa prognoser (vilket revisionsrätten erkänner) och på mottagarländernas reformvilja, i förening med ett stärkande av deras kapacitet. Kommissionen anser dessutom att solid kunskap om utgångsläget och sannolika utsikter till en förbättring gör det mer troligt att budgetstödet både stärker de offentliga finanserna och minskar fattigdomen.

30. Den samstämmighet som revisionsrätten eftersöker skall formuleras klarare, samtidigt som en rimlig jämvikt bibehålls mellan kommissionens olika uppgifter beträffande kontroll, beskrivning och insatser och en jämvikt upprätthålls mellan finansieringsförslagens olika delar (särskilt inom de sociala sektorerna). Kommissionen skall även i fortsättningen förespråka de sidor av reformprogrammen som den anser bör prioriteras på kort och medellång sikt, och samtidigt motivera dessa prioriteringar.

32. Revisionsrätten konstaterar att den viktigaste informationen i allmänhet återfinns i finansieringsförslagen. Rimliga ansträngningar skall göras för att se till att denna information är mindre utspridd och mer formaliserad och strukturerad och att kopplingarna uttrycks klarare.

33. Som revisionsrätten noterar ingår viktigare reformer i finansieringsförslagen. Det är dock svårt att vara helt uttömmande i beskrivningen av reformerna, eftersom detsamma bör gälla för övriga sektorer i finansieringsförslagen: den makroekonomiska situationen, hälso- och sjukvård, utbildning, statistik, övervakning av de strategiska krediterna för fattigdomsbekämpning, för att bara nämna några av de sektorer som normalt ingår. Det är heller inte säkert att konsekvent uttömmande beskrivningar verkligen gör nytta.

34. Korruption är ett gissel som kommissionen är mycket medveten om. Bekämpandet av korruption anges dessutom i artikel 9 i Cotonou-avtalet. Frågan om korruption står alltså i centrum för samarbetet, snarare än att vara ett särskilt ärende. För övrigt ingår en standardklausul om bekämpning av bedrägeri/korruption i alla typer av finansieringsöverenskommelser, även de som används vid budgetstöd. Som revisionsrätten påpekar är den enorma fördelen med budgetstöd att det tacklar en av de viktigaste källorna till korruption i många AVS-länder: förvaltningen av de offentliga finanserna. Kommissionen kommer i finansieringsförslagen att föra in uppgifter som den förfogar över på övriga områden där korruption förekommer (domstolsväsendet, polisen, revisionsorganen etc.), förutsatt att uppgifterna bedöms vara seriösa och trovärdiga.

35–36. Det är på alla områden önskvärt med formaliserade planer som beskriver behoven och det institutionella stödet. För dessa planer svarar mottagarländerna. Kommissionen kommer att fortsätta hjälpa till att ta fram dem. Det finns dock inte alltid planer, de är inte alltid uttömmande och är svåra att ständigt uppdatera. I samband med att kommissionen hjälper till att ta fram dessa planer skall den eftersträva klart uttryckta prioriterade uppgifter, inbegripet de som finansieras genom EUF.

37. Delegationschefernas godkännande som anges i metodhandboken ges implicit genom att finansieringsförslagen lämnas, som innehåller alla de indikatorer och villkor som sedan anges oavkortat i finansieringsöverenskommelserna. Kommissionen planerar att halvårsrapporterna även skall innehålla allmänna synpunkter om de offentliga finansernas skick och möjligheterna till förbättring.

38. Revisionsrätten medger att kommissionen på ett undantag när har identifierat alla de brister som konstaterades under granskningen. Undantaget gäller "fordringar" i Tchad i samband med ett program som kommissionen har avbrutit och som alltså inte skulle ingå i samma granskning.

Landets regering har försökt vidta ett antal korrigerande åtgärder. Kommissionen kommer att studera effekterna av dessa reformer.

39. Revisionsrätten noterar att kommissionens beslut fattats på grundval av exakt kunskap om situationen (punkt 31) och utvecklingens förväntade huvuddrag (punkt 38). Kommissionen skall presentera utförligare argument för sina beslut.

40. I alla de besökta länderna gick kommissionen in efter IMF och arbetar med Världsbanken och oftast även med andra givare. Generellt sett blir givarna allt mer positiva till budgetstöd (med undantag av Förenta staterna). Frågan om stödets synlighet och nytta är faktorer som beaktas.

42. Kommissionen har systematiskt infört ett verktyg för att övervaka förvaltningen av de offentliga finanserna och den planerar att förbättra rapporterna mot bakgrund av erfarenheterna från den första omgången rapporter. Det skall förbättras

- a) genom att hänsyn tas till ramarna för "PEFA-programmets" indikatorer,
- b) genom generell övervakning av hur programmen för institutionellt stöd genomförs,
- c) genom en analys av sambandet mellan situationens problem och planerade reformer och stöd,
- d) genom allmänna synpunkter från delegationerna,

e) genom krav på att de objektiva delarna i dessa rapporter fortsätter att förmedlas till de andra bidragsgivarna,

f) genom att de nationella myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt fortsätter att knytas till utvärderingsarbetet, och

g) genom att periodiciteten reduceras till den årsutgivning som revisionsrätten föreslår, utom i särskilda fall som kräver en tätare övervakning.

43. Rapporterna baseras redan på de senaste utvärderingarna.

44. Utvärderingsramen har till stor del testats av kommissionen och håller på att färdigställas. Anpassningar skall ske efter en försöksperiod på ett år. Vissa av revisionsrättens förslag har redan diskuterats med övriga givare.

45. Kommissionen är ständigt uppmärksam på hur lämpliga resultatindikatorer bör definieras. Det är en av anledningarna till att den inlett en utvärdering av sina erfarenheter av de rörliga delbetalningarna.

46. En av slutsatserna av denna utvärdering är att antalet indikatorer måste vara begränsat för att de skall kunna vara effektiva och att de inte får täcka alla områden. De skall också avse de väsentliga faktorerna. Kommissionens övervakning begränsar sig för övrigt inte till dessa indikatorer, vilket framgår av strukturen på de övervakningsrapporter som delegationerna skall lämna in.

47. Övervakningsrapporterna håller på att utarbetas. I de första rapporterna har delegationerna beskrivit de befintliga situationerna, vilket ger ett alltför statiskt intryck. De följande rapporterna måste inriktas mer på den dynamiska utvecklingen. Rapporterna har analyserats av de centrala avdelningarna som skall förbättra den formella återkopplingen till delegationerna.

48. Incitamentet för en regering att genomföra reformer beror inte bara på resultatindikatorernas relevans. Det hänger även samman med andra faktorer som stödbeloppets storlek, givarnas sammantagna villkor, effektiviteten vad gäller deras samordning etc. Kommissionen förhandlar med regeringarna om dessa indikatorer och försöker uppnå en konsekvent samordning med de övriga givarna. När det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna anser kommissionen att det är rimligt att indikatorernas egenskaper och antal varierar beroende på omständigheterna i de olika länderna.

49. Nivåerna på budgetanslagen och budgetgenomförandet, särskilt inom hälso- och sjukvårdssektorn och inom utbildningssektorn, är viktiga faktorer som kommissionen skall övervaka när den tillhandahåller budgetstöd. Det faktum att de är lätta att mäta är snarare en fördel än en nackdel. De måste dock kompletteras med ett begränsat antal indikatorer som valts för att avspegla de särskilda omständigheterna i länderna.

50. I dessa fall måste definitionen, beräkningssättet och informationskällorna för varje indikator preciseras.

51. Hur stor betydelse de rörliga delbetalningarna och resultatindikatorerna för de offentliga finanserna skall tillmätas beror på flera faktorer: beroendet av särskilt stöd, hur kritisk den ekonomiska situationen är, situationen inom hälso- och sjukvårds- samt utbildningssektorn, och erfarenheter från tidigare program etc. I fallet med de fem länder som studerats av revisionsrätten står det klart att den betydelse som tillmätts indikatorerna för de offentliga finanserna har varit proportionell mot systemens svaghet (från 59 % av programmet i Zambia till 7 % i Etiopien).

52. Samordningen med de övriga bidragsgivarna, såväl mellan huvudkontoren som mellan de lokala representationerna har alltid varit en av kommissionens prioriteringar.

53. Denna samordning har utvecklats inom PEFA-programmet som genomförs på initiativ av kommissionen och Världsbanken, men även inom det strategiska partnerskapet med Afrika (PSA) och OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd.

54. Revisionsrätten noterar att samordningen på lokal nivå är relativt god. Formalisering är givetvis nödvändig när ett stort antal parter tillför stöd (Moçambique), men det krävs inte nödvändigtvis när antalet parter är begränsat. Kommissionen har tagit ledningen på flera områden (till exempel genom att kräva uppföljning av resultatindikatorer) och har ofta varit initiativtagare till givargrupper. Inom andra områden respekterar kommissionen att rollerna fördelas mellan givarna (till exempel IMF:s uppföljningar av den makroekonomiska situationen och inkomsterna).

55. Det är riktigt att det ibland är svårt, även för mottagarländerna och IMF, att få en klar överblick över de andra givarnas stödfinansiering.

56. För att reformerna skall lyckas krävs det att samtliga aktörer tar sitt ansvar.

58. Kommissionen är medveten om de nationella parlamentens viktiga roll och att det är viktigt att främja och stärka denna. Dess möjligheter att ingripa inom detta område får dock inte överskattas, eftersom maktfördelningen och balansen mellan parlament och regering är en fråga som har direkt koppling till det stödmottagande landets suveränitet. Med hänsyn till de olika institutionernas oberoende i det stödmottagande landet och mot bakgrund av Cotonouavtalet kan denna fråga bara behandlas med stor försiktighet.

59. De högre revisionsorganens ställning varierar kraftigt från land till land. När det är möjligt försöker kommissionen dock i allmänhet att beakta nyttig information från deras arbete.

60. I ruta 7 ges ett exempel på en bristfällig dialog mellan kommissionen och ett högre revisionsorgan i Moçambique. I det berörda fallet betonade förvaltningsdomstolen för givarna att den var en oberoende institution.

61. Kommissionen har vid flera tillfällen stött de högre revisionsorganen och tillhandahållit institutionellt stöd. Ett utkast till strategidokument har skickats till delegationerna.

62. Kommissionens möjlighet att närma sig parlamenten och de högre revisionsorganen måste undersökas från fall till fall, med försiktighet och mot bakgrund av Cotonou-avtalet. Det är ett mycket känsligt område som berör den nationella suveräniteten och som måste angripas utifrån de nationella bestämmelser som fastställer maktfördelning och balans mellan de olika institutionerna.

63. Det måste uppnås balans mellan den personal som ansvarar för uppföljning och kontroll, och den som har en aktiv roll inom den politiska dialogen, samt mellan personal som övervakar de offentliga finanserna och den som övervakar de sociala indikatorerna och de makroekonomiska ramarna.

65. Kommissionen är medveten om att den har fastställt ambitiösa målsättningar för sin personal. Den påpekar att en ökning av arbetsuppgifterna, som rekommenderas i rapporten, förmodligen riskerar att öka denna börda.

66. Kommissionen håller på att utarbeta de checklistor som revisionsrätten föreslår.

67. Kommissionen kommer att fortsätta med sina insatser inom utbildningsområdet.

68. Utbytet av erfarenheter mellan delegationerna kommer att främjas på grundval av bästa praxis.

69. Se kommissionens svar på punkt 38.

70. Kommissionen är enig med revisionsrätten om att flera framsteg har gjorts inom förvaltningen av de offentliga finanserna i de länder som fått budgetstöd, vilket ligger i linje med de fastställda målsättningarna. Detta stärker kommissionen i dess beslutfattande. Effekten av en förbättrad budgetförvaltning påverkar alla regeringens resurser och inte bara gemenskapsfinansieringen. Det bör noteras att dessa förbättringar måste stärkas och främjas, vilket talar för fortsatta insatser.

71. Det bör noteras att det främst är budgetstödsprogrammen som gjort att den genomgripande reformen av de offentliga finanserna har hamnat på dagordningen. I detta sammanhang är det faktum att revisionsrätten har noterat "tämmligen positiva delresultat" en prestation som delvis kan tillskrivas budgetstödet.

72. Varje finansieringsöverenskommelse innehåller detaljerade bestämmelser om villkor och förväntade resultat (som mäts genom indikatorer) och utgör ett bindande juridiskt avtal mellan det stödmottagande landet och kommissionen. Kommissionens reaktioner är relaterade till en riskhantering som den anser vara lämplig. I ett av de fem fallen som revisionsrätten studerat har kommissionen följaktligen avbrutit sitt stöd. I de andra fallen har kommissionen ändrat stödbeloppet i förhållande till resultatindikatorernas utveckling som för övrigt inte bara avser de offentliga finanserna, utan också de sociala tjänster som tillhandahålls de fattigaste befolkningsgrupperna, kvinnor och barn.

73. I slutet av eller, vid behov, under loppet av varje program frigörs de medel som inte har betalats ut på grund av att villkoren inte uppfyllts eller resultaten inte har uppnåtts, och betalas tillbaka till det nationella vägledande programmet. Som regel fastställs detta underutnyttjande av medel dock i samband med halvtidsöversynen eller vid den slutliga översynen, vilket gör det möjligt att vid behov minska beloppet till det nationella vägledande programmet. De rörliga delbetalningarnas stimulerande karaktär påverkas därför inte.

74. Villkor och de rörliga betalningarna respektive indikatorernas viktning ses över vid varje nytt program, vilket också framgår av den översyn av stöd som kommissionen nyligen gjorde.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

76. Revisionsrätten noterar att kommissionen har fastställt en *metodisk ram* som visar en markant förbättring i förhållande till den tidigare situationen (punkt 23). Den anser dock att ramen kan kompletteras och preciseras på vissa punkter (punkterna 25 och 26). I synnerhet skulle programmets överensstämmelse och logik kunna betonas ytterligare (punkt 30). De uppdateringar av den metodiska ramen som har genomförts kommer att konsolideras i en ny version av den handbok som kommissionen arbetar på och som skall innehålla en uppdatering av övervakningsrapporterna (punkt 42).

77. Revisionsrätten har noterat att den metodiska ramen *har genomförts* på ett ganska tillfredsställande sätt och att resultatindikatorerna håller på att förbättras. Vissa områden kan dock fortfarande kompletteras eller preciseras. Kommissionen betonar att man måste eftersträva balans mellan budgetstödet olika komponenter. I synnerhet måste frågan om de sociala sektorerna fortsätta att prioriteras. Budgetstödet skall även i fortsättningen angripa de viktigaste potentiella bedrägeriersakerna, dvs. brister i förvaltningen av de offentliga finanserna.

Delegationerna uppmanas att göra mera dynamiska rapporter.

79. Samordningen mellan huvudkontoren och mellan de lokala representationerna är en av kommissionens prioriteringar när det gäller genomförandet av PEFA:s utvärderingsram. På budgetstödsområdet är kommissionen aktiv på alla samordningsområden.

80. Revisionsrättens granskning bekräftar att de uppgifter på vilka finansieringsbesluten grundar sig – och även de uppgifter som presenterats i övervakningsdokumenten – *motsvarar de faktiska förhållandena*.

81. Kommissionen noterar att revisionsrätten inte ifrågasätter kommissionens tolkning av artikel 61.2 i Cotonou-avtalet. Det är möjligt att begränsa och hantera den risk som revisionsrätten nämner genom kommissionsstödet selektiva natur, som är ett resultat av denna tolkning, som baseras på prognosernas hållbarhet och det stödmottagande landets reformvilja.

82. Kommissionen kommer att fortsätta att förbättra programpresentationen genom att ytterligare betona sambandet mellan dessa och samtidigt slå vakt om en rimlig balans mellan ett programs olika beståndsdelar (eftersom det inte bara omfattar frågan om de offentliga finanserna). Den skall samtidigt vara uppmärksam på den nödvändiga balansen mellan övervaknings- och kontrollarbetet och de mer aktiva insatserna gentemot regeringarna och de andra givarna, samt ta hänsyn till de förväntade kostnaderna och fördelarna med mer uttömmande information.

83. Det finns flera indikatorer på att utvecklingen går i rätt riktning när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna i ett stort antal länder som tar emot budgetstöd. Vad gäller frågan om risk som i kommissionens arbetsdokument om risker i samband med bistånd till tredjeländ definieras som allt som kan hindra genomförandet av målen anser kommissionen att riskerna alltid måste relateras till slutmålen.

84. Uppdateringen av metodhandboken pågår. Kommissionen väntade på revisionsrättens rekommendationer för att kunna föra in de som kommissionen ansåg vara relevanta. I instruktionerna skall åtgärdernas samband ytterligare betonas. Kommissionen noterar att dess beslut och åtgärdernas samband inte har ifrågasatts i revisionsrättens granskning. Bekämpning av korruption, särskilt sådan korruption som avser utnyttjande av offentliga medel, står och kommer att stå i centrum för programmen. Vissa förslag om förbättring av övervakningsrapporten kommer att beaktas av kommissionen. I fråga om inkomster har kommissionen vissa förbehåll, dock inte vad gäller det som ligger i problematikens intresse, utan vilket mervärde som den kan tillföra analysen inom detta område, som täcks mycket väl av IMF.

85. Den kommande handboken skall bidra till att säkerställa en mer formaliserad demonstration av hur villkoren i artikel 61.2 i Cotonou-avtalet skall uppfyllas i varje enskilt fall.

86. Kommissionen skall åta sig att använda resultatindikatorer som är så stimulerande och resultatinriktade som möjligt, trots att det fortfarande är svårt att mäta verklig motivationsnivå.

87. Kommissionen gör redan allt den kan och har också gjort det till en prioritet att färdigställa utvärderingsramen för de offentliga finansernas resultat som utvecklats inom ramen för PEFA och som kommissionen själv har tagit initiativet till. Detta beror dock också på de övriga givarnas inställning. I ett visst skede av utvecklingen av ett gemensamt synsätt kan detta gå vidare genom en kompromiss.

88. Sedan flera år har kommissionen försökt att främja samordning på lokal nivå och ta initiativ till en lång rad gemensamma

ramar för givare som tillhandahåller budgetstöd. Enligt den modell som rekommenderas av kommissionen skall alla givare bevara sin rätt att fritt besluta.

89. Parlamentens och de högre revisionsorganens roller är mycket viktiga. Kommissionens möjlighet att närma sig dessa institutioner måste dock granskas med försiktighet med hänsyn till ländernas suveränitet och de nationella bestämmelserna om maktfördelning och balans mellan institutionerna. Den skall också analyseras mot bakgrund av Cotonou-avtalet.