

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 2/2005

dotyczące pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP i zarządzania przez Komisję kwestiami odnoszącymi się do reformy finansów publicznych, wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi, Traktat WE)

(2005/C 249/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
UŻYWANE SKRÓTY I TERMINOLOGIA		3
STRESZCZENIE	I–V	4
Opis mechanizmu	I–II	4
Kontrola Trybunału	III	4
Wyniki kontroli	IV–V	4
WSTĘP	1–2	5
DZIEDZINA KONTROLI: BEZPOŚREDNIA POMOC BUDŻETOWA NIEPRZEZNACZONA NA OKREŚLONY CEL	3–18	5
Definicja	3–5	5
Poprawić zarządzanie finansami publicznymi: jeden z celów pomocy budżetowej	6–8	5
Korzyści: przypisanie odpowiedzialności i uproszczenie systemu dla kraju beneficjenta	9–11	5
Ujemne strony: ryzyko związane ze słabością krajowych systemów finansów publicznych	12–14	6
Realizacja: pomoc uzależniona od spełnienia pewnych warunków	15	6
Uregulowania prawne	16–18	7
KONTROLA PRZEZ TRYBUNAŁ	19–22	7
Cel kontroli	19–20	7
Podejście kontrolne	21–22	7
WYNIKI KONTROLI	23–74	8
Ocena stanu wyjściowego zarządzania finansami publicznymi	23–40	8
Określenie ram metodologicznych	23–30	8
Ulepszone, lecz wciąż wymagające uzupełnienia ramy metodologiczne	23–27	8
Dynamiczna interpretacja warunków kwalifikowalności	28–29	9
Potrzeba mocniejszego zaakcentowania spójności programów	30	9

	Punkt	Strona
Praktyczne zastosowanie ram metodologicznych	31–37	9
Oceny wstępne na ogół kompletne i powiązane z planem reform kraju	31–33	9
Walka z korupcją: kwestia wymagająca zwiększonej uwagi	34	10
Skoordynowane wsparcie instytucjonalne, nie zawsze jednak wpisujące się w ramy ogólne	35–36	10
Brak zaleceń ze strony szefów przedstawicielstw	37	11
Informacje zgodne z rzeczywistością	38	11
Decyzje Komisji niewystarczająco uargumentowane	39–40	11
Monitorowanie przebiegu reform	41–74	12
Ramy metodologiczne w trakcie opracowywania	41–46	12
Sprawozdania z monitoringu sporządzane przez przedstawicielstwa wymagają udoskonalenia	42–44	12
Wskaźniki skuteczności w trakcie poprawy	45–46	13
Praktyczne zastosowanie ram metodologicznych	47–68	13
Przedstawicielstwa sporządzają niekompletne sprawozdania z monitoringu	47	13
Wskaźniki skuteczności niekiedy niewystarczająco zachęcające	48–51	14
Różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w poziomie koordynacji z innymi donatorami	52–55	14
Potrzeba wzmocnienia relacji z parlamentami i najwyższymi organami kontroli	56–62	15
Niedobór zasobów kadrowych w Komisji	63–68	16
Stan faktyczny: reformy posuwają się do przodu, ale jakość zarządzania w krajach beneficjentach nadal pozostaje bardzo niska	69–71	16
Odpowiednie reakcje Komisji	72–74	17
WNIOSKI I ZALECENIA	75–89	18
Wnioski	75–83	18
Zalecenia	84–89	18
ZAŁĄCZNIK 1 — Sześć tabel ilustrujących znaczenie pomocy budżetowej		20
ZAŁĄCZNIK 2 — Projekt nowych Ram Oceny Systemów Zarządzania Finansami Publicznymi		24
ZAŁĄCZNIK 3 — Wskaźniki skuteczności Komisji		28
ZAŁĄCZNIK 4 — Dobre praktyki w dziedzinie koordynacji pomiędzy donatorami: Przykład Mozambiku		30
Odpowiedzi Komisji		31

UŻYWANE SKRÓTY I TERMINOLOGIA

AKP	—	Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku, sygnatariusze Umowy z Kotonu
BŚ	—	Bank Światowy
CFAA	—	Ocena krajowego systemu finansów publicznych (<i>Country Financial Accountability Assessment</i>)
DFID	—	Brytyjskie Ministerstwo ds. Rozwoju Międzynarodowego (<i>Department for International Development</i>)
EFR	—	Europejski Fundusz Rozwoju
EMCP	—	Program zarządzania i kontroli wydatków (<i>Expenditure Management and Control Programme</i>)
IBW	—	Instytucje Bretton Woods (BŚ i MFW)
KUoWZ	—	Kraj ubogi o wysokim zadłużeniu
MFW	—	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NOK	—	Najwyższy organ kontroli
OECD	—	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PAF	—	Ramy oceny wyników (<i>Performance Assessment Framework</i>)
PARPA	—	Plan działań na rzecz ograniczania skrajnego ubóstwa (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta)
PEFA	—	Wydatki publiczne i odpowiedzialność finansowa (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PEMFA	—	Zarządzanie wydatkami publicznymi i odpowiedzialność finansowa (<i>Public Expenditure Management and Financial Accountability</i>)
PFMA	—	Ocena zarządzania finansami publicznymi (<i>Public Finance Management Assessment</i>)
PRGF	—	Instrument promujący ograniczanie ubóstwa i wzrost (<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>)
PSCAP	—	Program wzmocnienia służby publicznej (<i>Public Service Capacity Building Programme</i>)
SISTAFE-	—	System zarządzania finansowego państwa (<i>Sistema de Administração Financeira do Estado</i>)

STRESZCZENIE

Opis mechanizmu

I. Bezpośrednia pomoc budżetowa nieprzeznaczona na określony cel nabierała w ostatnich latach coraz większego znaczenia, dochodząc do około jednej piątej pomocy z EFR. Ma ona kilka ważnych zalet — w szczególności pozwala ona na lepsze przypisanie odpowiedzialności i uproszczenie procedur (patrz: punkty 9–11) — ale niesie też ze sobą ryzyko. Ryzyko to różni się od tego występującego w przypadku innych rodzajów pomocy (patrz: punkty 12–13), co wynika z wyznaczenia bardziej ambitnych celów, a także z faktu, iż wypłacane pieniądze zostają włączone w dochody krajów, które następnie wydają je zgodnie z własnymi, na ogół słabymi, systemami zarządzania. Filozofia pomocy budżetowej polega na udzielaniu pomocy krajom beneficjentom w ograniczaniu tego ryzyka, jednocześnie umożliwiając im samodzielne zarządzanie ich rozwojem, ukierunkowanym na wzrost i walkę z ubóstwem. Większość donatorów interesuje się coraz bardziej tą formą pomocy, która różni się w sposób zasadniczy od tradycyjnego wspierania projektów (patrz: punkt 11).

II. Komisja akceptuje wypłatę pomocy budżetowej krajom, których systemy zarządzania są słabe, pod warunkiem przeprowadzania reform w celu ich udoskonalenia (patrz: punkty 28–29), co jest procesem długoterminowym. W związku z tym opracowała ona narzędzia mające na celu nie tylko postawienie diagnozy początkowej dotyczącej jakości zarządzania finansami publicznymi i proponowanych reform, ale również ocenę zmian tego zarządzania oraz zaawansowania tych reform.

Kontrola Trybunału

III. Celem niniejszego opracowania jest rozpatrzenie, w jaki sposób Komisja zarządzała w latach 2003–2004 ryzykiem związanym z finansami publicznymi w ramach pomocy budżetowej (patrz: punkt 12), przez upewnianie się co do jakości zarządzania finansami publicznymi i skuteczności reform przeprowadzanych przez państwo beneficjenta (patrz: punkty 19–20). Kontrola dotyczyła głównie programów bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel, wypłacanej z EFR, przyznanej w ramach Umowy z Kotonu i opiera się na wynikach kontroli przeprowadzonych w centrali i w pięciu krajach (patrz: punkty 21–22).

Wyniki kontroli

IV. Narzędzia analizy i monitorowania, zastosowane w porozumieniu z innymi donatorami, w szczególności z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym, dostarczają informacji względnie kompletnych, umożliwiających Komisji podejmowanie odpowiednich działań. Wymagają one jednak udoskonalenia, zarówno co do leżącej u ich podstaw koncepcji (patrz: punkty 23–27 i 42–46), jak też co do ich praktycznego zastosowania (patrz: punkty 31–37 i 47–68). Koncepcyjna słabość tych narzędzi zasadza się w niedociągnięciach w zakresie diagnozowania oraz w nie dość kompletnych i przekonujących sprawozdaniach z monitoringu, zaś ich praktyczne zastosowanie nie jest dostatecznie skoordynowane na poziomie lokalnym z innymi donatorami i nie opiera się w wystarczającym stopniu na współpracy z parlamentami czy najwyższymi organami kontroli krajów beneficjentów.

V. Trybunał zaleca Komisji:

- a) uaktualnienie i uzupełnienie jej Przewodnika metodologicznego, w tym aspektów dotyczących sprawozdań z monitoringu (patrz: punkt 84);
- b) wyraźniejsze wykazywanie kwalifikowalności krajów beneficjentów (patrz: punkt 85);
- c) używanie bardziej zachęcających wskaźników skuteczności dotyczących finansów publicznych (patrz: punkt 86);
- d) ostateczne opracowanie nowego narzędzia oceny jakości zarządzania finansami publicznymi i maksymalne wspieranie jego przyjęcia przez różnych donatorów (patrz: punkt 87);
- e) wzmocnienie współpracy lokalnej pomiędzy donatorami (patrz: punkt 88);
- f) wzmocnienie relacji z parlamentami i najwyższymi organami kontroli krajów beneficjentów (patrz: punkt 89).

WSTĘP

1. W 2000 r. Trybunał zbadał prowadzony przez Komisję monitoring w zakresie wykorzystania funduszy CPF na wsparcie przystosowywania strukturalnego, przydzielonych na pomoc budżetową dla krajów AKP ⁽¹⁾. Od tego czasu Komisja zastąpiła ten sposób działania pomocą budżetową, która stanowi aktualnie ponad jedną czwartą ogólnej pomocy 9 EFR (patrz: *tabela A w załączniku 1*).

2. Parlament ⁽²⁾ i Rada ⁽³⁾ dostrzegają zalety pomocy budżetowej. Obie instytucje zwracają uwagę na kwestię organizacji kontroli takiej pomocy i zachęcają Komisję, aby zachowała czujność, zgodnie z art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu (patrz: punkt 18), a także zapewniła ściśle monitorowanie postępów w zarządzaniu finansami publicznymi krajów beneficjentów oraz postępów reform mających na celu poprawę takiego zarządzania, w porozumieniu z innymi donatorami.

DZIEDZINA KONTROLI: BEZPOŚREDNIA POMOC BUDŻETOWA NIEPRZEZNACZONA NA OKREŚLONY CEL**Definicja**

3. Pomoc budżetowa jest wpłacana do budżetów krajów beneficjentów w celu złagodzenia niedoboru środków krajowych. Stanowi ona *de facto* wsparcie ich bilansu płatniczego i ich finansów publicznych. Aktualnie pomoc budżetowa wnoszona przez Komisję jest z zasady „bezpośrednia” i „nieprzeznaczona na określony cel”. *Tabela B w załączniku 1* wykazuje znaczenie tej pomocy w ramach ogólnej pomocy z EFR. *Tabela C w załączniku 1* przedstawia podział pomocy na poszczególne kraje.

4. Pomoc jest „bezpośrednia”, ponieważ zasila bezpośrednio budżety, bez konieczności przydzielania dewiz na podstawowy import krajów, co w świetle wymienialności i swobody transferu walut większości krajów beneficjentów nie jest już na ogół niezbędne.

5. Pomoc ta określana jest też jako „nieprzeznaczona na określony cel”, ponieważ jest włączana bez rozróżnienia w inne dochody budżetowe i nie może być przypisana na określone wydatki, w przeciwieństwie do pomocy budżetowej przeznaczonej na określony cel, w przypadku której pieniądze z EFR są wpłacane na specjalne konta, na których wszelkie operacje wymagają podpisu szefów przedstawicielstw, dzięki czemu możliwe jest prześledzenie sposobu jej wykorzystania. Ten drugi rodzaj pomocy stosowany jest jedynie w przypadkach gdy sytuacja płatnicza danego kraju jest bardzo napięta ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 5/2001 Trybunału Obrachunkowego (Dz.U. C 257 z 14.9.2001).

⁽²⁾ Patrz: rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca uwagi odnośnie do udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu szóstego, siódmego i ósmego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok finansowy 2002, opublikowana w Dz.U. L 330 z dnia 4.11.2004.

⁽³⁾ Patrz: dokument grupy AKP/FIN Rady nr 6107/04 z dnia 19 lutego 2004 r., dotyczący absolutorium, jakie ma zostać udzielone Komisji z zarządzania szóstym, siódmym i ósmym Europejskim Funduszem Rozwoju za rok obrachunkowy 2002.

⁽⁴⁾ W 2000 r. Komisja uznała ograniczoną skuteczność przeznaczania pomocy na określone cele, szczególnie z uwagi na skutki uboczne (opóźnienia w realizacji, fragmentacja procesu budżetowego), uciążliwości procedur przeznaczania pomocy na określone cele, a przede wszystkim ze względu na zamienny charakter budżetu.

Poprawić zarządzanie finansami publicznymi: jeden z celów pomocy budżetowej

6. Podstawowymi celami pomocy budżetowej, wpisującymi się w Milenijne Cele Rozwoju Narodów Zjednoczonych ⁽⁵⁾, są wzrost i ograniczanie ubóstwa.

7. Na szczęblu większości państw AKP objętych pomocą znajduje to wyraz w dokumencie strategicznym w sprawie ograniczenia ubóstwa, opracowanym przez dany kraj i zatwierdzonym przez głównych donatorów. Dokument ten określa średnio-terminowo główne kierunki działania przyjęte przez kraj w celu ograniczenia ubóstwa jego ludności.

8. Reformy zarządzania finansami publicznymi są jednym z aspektów globalnej strategii walki z ubóstwem oraz bezpośredniego wsparcia budżetowego z EFR nieprzeznaczonego na określony cel. Zważywszy na dynamiczne podejście Komisji (patrz: punkt 28), reformy te stają się same w sobie ważnym celem pomocy budżetowej.

Korzyści: przypisanie odpowiedzialności i uproszczenie systemu dla kraju beneficjenta

9. Bezpośrednia pomoc budżetowa nieprzeznaczona na określony cel pozwala Komisji na bezpośrednie zajęcie się problematyką zarządzania budżetami narodowymi, przez ustanowienie stałego dialogu z krajami na temat reform zmierzających do poprawy tego zarządzania. Dzięki efektowi dźwigni pieniądze europejskiego podatnika umożliwiają poprawę jakości i efektywności całości krajowych dochodów i wydatków budżetowych. Poprawa ta sprzyja ogólnemu rozwojowi i jest korzystna dla pomocy wnoszonej w różne formy projektów finansowanych przez donatorów.

10. Pomoc budżetowa powinna przyczynić się do silniejszego poczucia odpowiedzialności za jej wykorzystanie w objętych nią krajach, niż ma to miejsce w przypadku pomocy przekazywanej na różne projekty. Ponadto włączenie pomocy do budżetu sprawia, iż znajduje się ona *de facto* pod nadzorem parlamentu danego kraju.

11. Pomoc budżetowa umożliwia bardzo poważne uproszczenie procedur dotyczących wydatków poprzez ograniczenie ich liczby. Ponieważ jest ona włączana w budżety narodowe, jest wydawana zgodnie z procedurami wykonania budżetu danych krajów, podczas gdy projekty, które mają swoje inne zalety, są na ogół realizowane poza budżetami ⁽⁶⁾ krajów beneficjentów i zarządzane zgodnie z procedurami właściwymi dla różnych donatorów ⁽⁷⁾ (patrz: *schemat 1*).

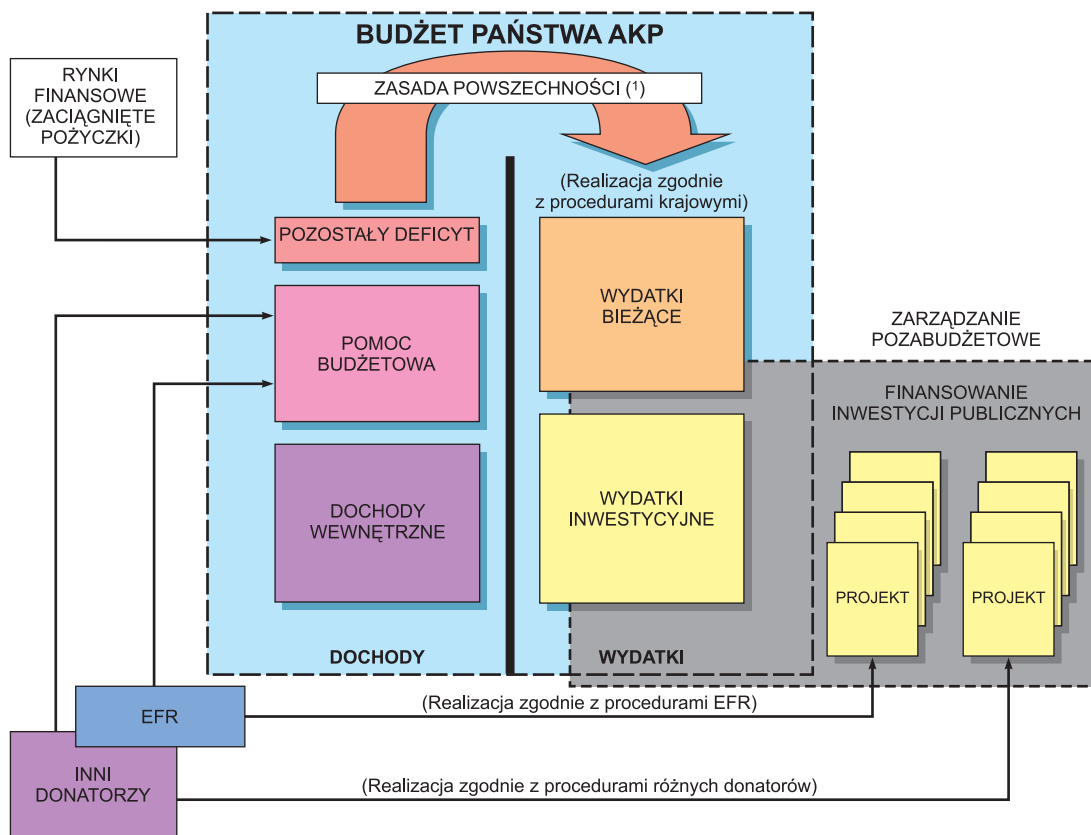
⁽⁵⁾ Patrz: rezolucja nr 55/2 przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 8 września 2000 r.

⁽⁶⁾ Praktyka ta narusza zasadę powszechności budżetu. Jednak w niektórych przypadkach projekty, choć są zarządzane poza budżetem, są wykazywane w rozliczeniach rocznych, co eliminuje problem braku informacji.

⁽⁷⁾ Takie oddzielne zarządzanie pozbawia często administrację krajów wykwalifikowanych kadr, zatrudnianych do zarządzania tymi projektami w ośrodkach zarządzania *ad hoc*, które oferują wysokie wynagrodzenie.

Schemat 1

Obieg pomocy EFR w formie wsparcia budżetowego lub projektów



(1) Zgodnie z zasadą powszechności, w budżecie publicznym wszystkie dochody pokrywają wszystkie wydatki, bez przypisywania dochodów do określonej kategorii wydatków.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

Ujemne strony: ryzyko związane ze słabością krajowych systemów finansów publicznych

12. Po wypłaceniu krajom beneficjentom bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel, jest ona wykorzystywana zgodnie z krajowymi procedurami budżetowymi, co wystawia pieniądze podatnika europejskiego na zazwyczaj wysokie ryzyko. Donatorzy wiedzą o tym i akceptują to ryzyko, o ile reformy mające na celu doskonalenie tych procedur budżetowych są wprowadzane w życie.

13. Reformy finansów publicznych są zadaniem długoterminowym. Donatorzy inwestują w przyszłość, akceptując wypłatę pomocy przez wiele lat w ramach ewoluującego systemu, który nie zapewnia natychmiast wystarczających gwarancji w zakresie przejrzystości, rzetelności i skuteczności.

14. Ponadto zależność budżetów od pomocy zewnętrznej w ogóle, w tym od pomocy z EFR (patrz: tabela D w załączniku 1) wpływa ujemnie na przewidywalność budżetową i bezpieczeństwo dochodów krajów beneficjentów. Problem ten w pewnych przypadkach zarysowuje się jeszcze wyraźniej za sprawą systemu tranz warunkowych i zmiennych.

Realizacja: pomoc uzależniona od spełnienia pewnych warunków

15. Komisja realizuje swoją bezpośrednią pomoc budżetową nieprzeznaczoną na określony cel za pośrednictwem zazwyczaj trzyletnich programów. Fundusze są wypłacane w transzach półrocznych lub rocznych, po dokonaniu przez Komisję oceny przestrzegania wstępnych warunków ogólnych (które odnoszą się do całości programu) i warunków szczegółowych (odnoszących się do danej transzy). Niektóre transze są zmienne, przy czym ich kwota jest obliczana na podstawie wskaźników skuteczności.

Uregulowania prawne

16. Artykuł 67 ust. 1, 3 i 4 Umowy o partnerstwie AKP-WE podpisanej w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. (Umowa z Kotonu), której podlega 9 EFR, stanowi, że państwa AKP, które chcą skorzystać z pomocy budżetowej, powinny podjąć reformy makroekonomiczne lub sektorowe, oparte na solidnych ekonomicznych podstawach, a także możliwe do udźwignięcia z punktu widzenia społecznego i politycznego. W praktyce, jeśli reformy te są wspierane jakimś programem Instytucji Bretton Woods (IBW), warunek ten jest automatycznie spełniony.

17. Zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. c) Umowy z Kotonu pomoc jest bezpośrednia w przypadku Państw AKP posiadających walutę wymienną i swobodnie transferowalną.

18. Artykuł 61 ust. 2 Umowy z Kotonu stanowi, że „Bezpośrednia pomoc budżetowa na wsparcie reform makroekonomicznych lub sektorowych jest przyznawana, gdy:

- a) zarządzanie wydatkami publicznymi jest wystarczająco przejrzyste, rzetelne i skuteczne;
- b) wprowadzono w życie ściśle określoną politykę sektorową lub makroekonomiczną, opracowaną przez kraj i zatwierdzoną przez jego głównych donatorów; oraz
- c) zasady dotyczące zamówień publicznych są znane i przejrzyste.”.

KONTROLA PRZEZ TRYBUNAŁ**Cel kontroli**

19. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, w jaki sposób Komisja zarządzała w latach 2003–2004 ryzykiem w zakresie finansów publicznych nierozłącznie związanym z tym typem pomocy, tj. w jaki sposób uzyskiwała ona zapewnienie co do jakości zarządzania finansami publicznymi i skuteczności reform wprowadzanych przez państwo beneficjenta. Sprowadza się to do oceny, czy, z jednej strony, w momencie podejmowania decyzji o finansowaniu programów, a z drugiej strony, od momentu rozpoczęcia ich wykonania:

- a) Komisja określiła odpowiednie *ramy metodologiczne*, umożliwiające jej ocenę stanu początkowego zarządzania finansami publicznymi krajów beneficjentów, oraz zachodzących w tym zakresie zmian;

- b) te ramy metodologiczne zostały prawidłowo *wdrożone*, zarówno w fazie początkowej, jak też w fazie monitoringu;

- c) informacje, na podstawie których zostały podjęte decyzje o finansowaniu — a następnie informacje przedstawione w dokumentach z monitoringu — są *zgodne z rzeczywistością*; oraz

- d) *decyzje* dotyczące finansowania są właściwie uargumentowane i przejrzyste, a Komisja w związku z tym *zareagowała* w odpowiedni sposób.

20. Celem niniejszego badania nie jest natomiast wypowiedzenie się co do celowości korzystania z pomocy budżetowej zamiast finansowania projektów ani też ocena wpływu pomocy budżetowej w postaci ograniczenia ubóstwa. Nie jest też jego celem przeprowadzanie kontroli zarządzania finansami publicznymi i reformy finansów publicznych krajów beneficjentów, nawet jeśli analiza dokumentów, w konfrontacji z rozmowami i kontrolami na miejscu, doprowadziły Trybunał do sformułowania pewnych wniosków na temat sytuacji finansów publicznych i zaawansowania reform w tych krajach (patrz: punkty 69–71).

Podejście kontrolne

21. Badania były prowadzone w centrali Komisji, zebrano również informacje w Banku Światowym i Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW). Przeprowadzono kontrole w pięciu krajach AKP (patrz: *tabela 1*), w których Trybunał zbadał programy bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel będące w czasie wizyty kontrolnej ⁽¹⁾ w trakcie realizacji. Dobór krajów gwarantuje zróżnicowanie tradycji zarządzania finansami publicznymi i dobre pokrycie (zarówno geograficzne, jak i pod względem wartości pomocy) wsparcia budżetowego finansowanego przez Komisję.

⁽¹⁾ Główne informacje zebrane w trakcie wizyty kontrolnej na miejscu zostały potwierdzone przez „Międzyministerialną konferencję na temat implikacji zarządzania opartego na wynikach, ram wydatków średnioterminowych i wsparcia budżetowego na rzecz finansów publicznych”, zorganizowaną wspólnie przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów Senegalu oraz Międzynarodowy Instytut IDEA, we współpracy z Ministerstwami Gospodarki i Finansów Beninu, Burkina Faso, Zielonego Przylądka i Mali oraz partnerami na rzecz rozwoju (Bankiem Światowym, MFW, Unią Europejską, Kanadą i Holandią), w której uczestniczyli kontrolerzy Trybunału.

Tabela 1

Programy badane w pięciu objętych kontrolą krajach

Kraj objęty kontrolą	Badana umowa finansowania i okres jej trwania	Kwota (w mln euro)	Udział w łącznej pomocy przewidzianej z tytułu 9. EFR
Etiopia	n° 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambik	n° 6567/MOZ, 2002–2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	n° 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Czad	n° 9067/CD, 2004– 2006	50	18,3 %
Zambia	n° 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ W Etiopii, rok budżetowy zaczyna się w lipcu.

⁽²⁾ W Mozambiku, podpisano aneks do umowy na dodatkowe 16,4 mln euro, na sfinansowanie wyborów, które odbyły się w 2004 r.

Źródło: Umowy finansowania i krajowe programy indykacyjne (KPI) związane z 9. EFR.

22. W każdym z kontrolowanych krajów badanie opiera się przede wszystkim na przeglądzie umów i sprawozdań przygotowanych przez przedstawicielstwo. Zostały one porównane ze sprawozdaniami innych donatorów i rządu, a także z sytuacjami stwierdzonymi w głównych służbach działających w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi na różnych szczeblach: programowania i wykonania budżetu, przedstawiania rozliczeń, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych ⁽¹⁾.

WYNIKI KONTROLI

Ocena stanu wyjściowego zarządzania finansami publicznymi

Określenie ram metodologicznych

Ulepszone, lecz wciąż wymagające uzupełnienia ramy metodologiczne

23. Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju (DEV) i Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) opracowały w marcu 2002 r. „Przewodnik metodologiczny planowania i realizacji wsparcia budżetowego w krajach trzecich” (Przewodnik), który jest wynikiem między innymi poprzednich zaleceń Trybunału ⁽²⁾. Jest on w 2005 r.

⁽¹⁾ W każdym kontrolowanym kraju odbyły się spotkania z komisją finansów parlamentu, różnymi departamentami ministerstwa finansów, z dwoma ministerstwami wydatkującymi, na ogół ministerstwami zdrowia i edukacji (służby centralne aż do jednostek peryferyjnych — szkoła lub placówka zdrowia), organami kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, bankiem centralnym, z przedstawicielami głównych donatorów, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i, gdy takie istniały, z organizacjami pozarządowymi zwalczającymi korupcję.

⁽²⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 5/2001 Trybunału Obrachunkowego dotyczące funduszy CPF na wsparcie przystosowywania strukturalnego, przydzielonych na pomoc budżetową (Dz.U. C 257 z 14.9.2001) i sprawozdanie specjalne nr 1/2002 dotyczące pomocy makrofinansowej dla państw trzecich i instrumentów służących dostosowaniu strukturalnym w krajach śródziemnomorskich (Dz.U. C 121 z 23.5.2002).

głównym dokumentem referencyjnym w tej dziedzinie i oznacza bardzo wyraźny postęp w stosunku do poprzedniej sytuacji. Jednak jego analiza pozwala na stwierdzenie braków związanych z początkową oceną finansów publicznych.

24. Przewodnik nie akcentuje w wystarczającym stopniu dochodów krajowych, w tym dochodów pochodzących od przedsiębiorstw publicznych, które powinny zostać uwzględnione ⁽³⁾, podobnie jak wydatki. Poprawa w zakresie pobierania i ściągłości dochodów krajowych, która może okazać się mniej kosztowna i skuteczniejsza w krótszym okresie niż ograniczenie nieprawidłowych wydatków, zmniejsza zapotrzebowanie na pomoc zewnętrzną i powinna w większym stopniu zachęcać podatników do naciskania na władze krajowe, by te zwały sprawę z jej wykorzystania.

25. Schemat propozycji finansowania zawiera zbyt krótką listę informacji, które powinny być włączone do oceny finansów publicznych. Przewodnik powinien proponować szczegółową strukturę tej oceny, w której mogłaby zostać wykorzystana struktura sprawozdań z monitoringu opracowywanych przez przedstawicielstwa (patrz: punkt 42).

26. Część schematu używana do opracowywania propozycji finansowania poświęcona kwalifikowalności kraju beneficjenta pomija wszelkie odniesienia do art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu (patrz: punkt 18).

⁽³⁾ Dochody są często uwzględniane w reformach rządowych (patrz: punkt 70), ale Komisja powinna bardziej systematycznie włączyć ten aspekt do swoich programów.

27. Ponadto od czasu wydania Przewodnika w marcu 2002 r. różne departamenty Komisji przesłały do przedstawicielstw około dziesięć not instruktażowych. W związku z tym całokształt instrukcji dotyczących realizacji operacji pomocy budżetowej stanowi zróżnicowany zbiór. Należałoby w jak najkrótszym czasie zakończyć prowadzoną obecnie aktualizację Przewodnika, a także zaplanować wprowadzanie w regularnych odstępach czasu późniejszych aktualizacji ⁽¹⁾.

Dynamiczna interpretacja warunków kwalifikowalności

28. Komisja interpretuje w sposób dynamiczny warunki określone w art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu. Uważa ona, że niedociągnięcia w zarządzaniu finansami publicznymi istniejące w momencie podejmowania decyzji o finansowaniu nie stanowią przeszkody dla rozpoczęcia programu pomocy budżetowej, o ile wola reform i same reformy uznawane są za zadowalające. W związku z tym nie uwzględnia ona jedynie sytuacji wyjściowej systemów zarządzania finansami publicznymi, ale również bierze pod uwagę kierunek, jaki kraj obrał ⁽²⁾. Wielu innych donatorów, w szczególności Instytucje Bretton Woods, odnosi się również raczej do perspektyw poprawy systemów zarządzania finansami publicznymi niż do pewnego absolutnego progu lub poziomu jakościowego.

29. Powyższa interpretacja pozwala na poszerzenie zakresu stosowania tego instrumentu, podwyższając tym samym ryzyko ciąży nad wykorzystaniem pieniędzy podatnika europejskiego w związku z faktem wykorzystywania krajowych procedur budżetowych. Tym ściślej należy wobec tego monitorować rozwój sytuacji oraz postępy w zarządzaniu finansami publicznymi danych krajów.

Potrzeba mocniejszego zaakcentowania spójności programów

30. Programy bezpośredniej pomocy budżetowej nie uwzględniają w wystarczającym stopniu obranego przez kraj kierunku i potrzeby jego monitorowania. Przewodnik nie stanowi, że każda propozycja i każda umowa finansowania powinna gwarantować i wyraźnie ukazywać logikę i powiązanie pomiędzy:

- a) stwierdzonymi niedociągnięciami w zarządzaniu finansami publicznymi;
- b) programem reform rządowych;

⁽¹⁾ W międzyczasie wszystkie instrukcje niezbędne do zarządzania operacyjnego pomocą budżetową powinny zostać udostępnione pracownikom Komisji na jej stronach intranet.

⁽²⁾ W punkcie 3.4 Przewodnika mowa jest o tym, że „przed udzieleniem wsparcia, a także w trakcie jego udzielania należy się upewnić co do tego, iż kierunek przyjęty przez kraj w ramach reformy finansów publicznych może być uznany za zadowalający”.

- c) wsparciem instytucjonalnym niezbędnym do realizacji tych reform;
- d) warunkami ogólnymi i specjalnymi (od których zależy wykonanie programu), wskaźnikami skuteczności (które uwzględniane są przy obliczaniu transz zmiennych) i innymi narzędziami służącymi do monitoringu (które są brane pod uwagę w dialogu z władzami krajowymi, szczególnie w momencie przedłużania programów EFR).

Praktyczne zastosowanie ram metodologicznych

Oceny początkowe na ogół kompletne i powiązane z planem reform kraju

31. Ogólnie, oceny początkowe dotyczące finansów publicznych są względnie kompletne ⁽³⁾. Opierając się na analizach i szacunkach sporządzonych wraz z innymi donatorami — w szczególności z Instytucjami Bretton Woods (IBW) — i z władzami krajowymi (patrz: załącznik 2 i punkty 43–43), ukazują one zasadnicze słabości zarządzania finansami publicznymi. Przedstawiają one na ogół perspektywę poprawy w nawiązaniu do planu reform ⁽⁴⁾ kraju (patrz: ramka 1).

Ramka nr 1 — Nawiązanie do planu reform krajów beneficjentów

1. W Etiopii ocena przedstawia przewidziane udoskonalenia, wymieniając działania planowane w ramach „Expenditure management and Control Programme ⁽¹⁾” (EMCP).

2. W Mozambiku ocena finansów publicznych przedstawia różne reformy podjęte przez rząd, z których główna, przyjęta na koniec 2002 r., to „Sistema de Administração Financeira do Estado ⁽²⁾” (SISTAFE).

⁽³⁾ Ocena początkowa dotycząca Czadu stanowi jednak wyjątek. Ograniczona na etapie propozycji, ocena ta znika zupełnie na etapie umowy finansowania. W umowie znaleźć można zaledwie kilka informacji z oceny, rozproszonych po całym tekście.

⁽⁴⁾ Punkt 3.4 a) Przewodnika mówi, że „ocena jakości finansów publicznych [...] powinna uwzględniać wszelkie programy poprawy finansów publicznych przygotowane przez rząd kraju (w tym ewentualne matryce działań naprawczych) oraz rolę odgrywaną przez wszystkich donatorów. Taki program powinien nakreślać plan działań na rzecz realizacji reform, który będzie przedmiotem szczególnego monitoringu prowadzonego przez Komisję”.

3. W Nigerze w związku z kontrolą programu dostosowania strukturalnego przeprowadzoną przez Komisję w 2001 r. i zawieszeniem wsparcia budżetowego z niej wynikającym, rząd i Komisja wprowadziły matrycę działań poprawy zarządzania finansami publicznymi, odpowiednio uwzględniony w ocenie początkowej.

4. W Czadzie propozycja finansowania nie przedstawia ogólnego planu reform finansów publicznych, ponieważ nie był on jeszcze wówczas w stadium opracowywania.

5. W Zambii, ocena nawiązuje do planu reform rządowych, „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan ⁽³⁾”, który istniał tylko w formie projektu w momencie przygotowywania oceny początkowej.

⁽¹⁾ Program zarządzania i kontroli wydatków.

⁽²⁾ System zarządzania finansowego państwa.

⁽³⁾ Plan działań w zakresie zarządzania wydatkami publicznymi i odpowiedzialności finansowej.

32. Zasadnicza część informacji przedstawiona jest na ogół w propozycjach i umowach finansowania, ale w nadmiernym rozproszeniu. Propozycje i umowy finansowania nie dość systematycznie wyjaśniają powody, dla których, pomimo niedociągnięć stwierdzonych w ocenie początkowej w zakresie zarządzania finansami publicznymi, warunki artykułu dotyczącego odpowiedniej jakości finansów publicznych można uznać za spełnione (patrz: punkt 39). Sposób prezentacji powinien być bardziej sformalizowany i ustrukturyzowany, tak aby w trakcie procesu prowadzącego do podejmowania decyzji Komitet EFR ⁽¹⁾ i Komisja mogły uzyskać zapewnienie, że istotne słabe strony zostały uwzględnione.

33. Programy reform rządowych nie obejmują w sposób systematyczny wszystkich reform — już rozpoczętych, przewidzianych lub które należy przewidzieć — niezbędnych do wprowadzenia systemu zarządzania finansami publicznymi, który zapewniłby wystarczającą przejrzystość, rzetelność i skuteczność. W ramach swojego dialogu z władzami krajowymi Komisja powinna zadbać o sporządzenie programu całości reform, kładącego odpowiedni nacisk na priorytety, wraz z realistycznym i systematycznie aktualizowanym harmonogramem działań. Taka średnio- i długoterminowa perspektywa jest szczególnie niezbędna w sytuacji, w której rotacja osób zarządzających w Komisji (w centrali i w przedstawicielstwach), oraz w krajach beneficjentach jest szybsza niż czas trwania reform.

⁽¹⁾ Komitet konsultacyjny złożony z przedstawicieli Państw Członkowskich.

Walka z korupcją: kwestia wymagająca zwiększonej uwagi

34. Ponadto programy Komisji nie uwzględniają w wystarczający sposób problemów korupcji ⁽²⁾, określanych — szczególnie przez Bank Światowy — jako poważna przeszkoda w walce z ubóstwem. Z pewnością poprawa zarządzania finansami publicznymi przyczynia się sama w sobie do ograniczania korupcji. Niemniej jednak, korupcja powinna być przedmiotem szczególnej uwagi. Nawet jeśli jest to temat drażliwy i trudny do rozwiązania należy, we współpracy z suwerennymi państwami i opierając się na organizacjach wyspecjalizowanych w tej dziedzinie ⁽³⁾, mierzyć skalę zjawiska, często występującego w różnorodnych formach, oraz zrozumieć jego funkcjonowanie, tak aby możliwe było wprowadzenie odpowiednich działań i włączenie ich do rządowych programów reform.

Skoordynowane wsparcie instytucjonalne, nie zawsze jednak wpisujące się w ramy ogólne

35. Wsparcie instytucjonalne przewidziane w badanych umowach finansowania jest dobrze skoordynowane z innymi donatorami, co znajduje wyraz w samej umowie, bądź też w trakcie późniejszej realizacji. Jednak nie zawsze wpisuje się ono w ogólny plan wsparcia instytucjonalnego ⁽⁴⁾, który określałby finansowanie przewidziane przez różnych donatorów (patrz: ramka 2).

Ramka nr 2 — Wsparcie instytucjonalne przewidziane w umowach finansowania

1. W Etiopii umowa finansowania przewiduje, że 3,5 mln EUR zarezerwowanych na wsparcie instytucjonalne zostanie wpłaconych na wspólne fundusze kilku donatorów, w tym na fundusz „Public Service Capacity Building Programme ⁽¹⁾” (PSCAP), który jest programem wsparcia ogólnego na kwotę 400 mln USD rozpisaną na okres pięciu lat, finansowanym przez wielu donatorów, i pilotowanym przez Ministry of Capacity Building (MCB).

2. W Mozambiku 5,5 mln EUR przydzielonych na wsparcie instytucjonalne jest przyznanych na działania wspólne z głównymi donatorami. Wsparcie to nie wpisuje się natomiast w ogólny program wsparcia, ponieważ program taki nie był jeszcze dostępny w momencie opracowywania propozycji finansowania.

⁽²⁾ Walka z korupcją jest zasadniczym elementem pomocy na rzecz rozwoju Wspólnoty Europejskiej, jak stanowi art. 9 ust. 3 Umowy z Kotonu.

⁽³⁾ Komitet ds. Pomocy na Rzecz Rozwoju OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) i Transparency International zorganizowały w grudniu 2004 r. forum partnerów działających na rzecz rozwoju poświęcone kwestii „Poprawy skuteczności donatorów w zwalczaniu korupcji”.

⁽⁴⁾ Punkt 1.3 Przewodnika stanowi, że „Wszelkie wsparcie instytucjonalne powinno być włączone w ogólny program wsparcia, przygotowany przez rząd i poparty przez donatorów, uzupełniając inne ewentualne wsparcie finansowane przez innych donatorów”.

3. W Nigerze program przewiduje 1,35 mln EUR na działania pomocy technicznej dla Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Przewidziane działania nie wpisują się w program wsparcia ogólnego.

4. W Czadzie 3,7 mln EUR jest zarezerwowanych na wzmocnienie instytucjonalne. Cel ten nie jest jednak dobrze zdefiniowany, ponieważ potrzeby w tej dziedzinie nie zostały określone podczas redagowania propozycji finansowania. Przygotowanie ogólnego programu wsparcia jest przewidziane po sfinalizowaniu, na koniec 2004 r., wniosków z „Country Financial Accountability Assessment (2)” (CFAA).

5. W Zambii 6,75 mln EUR jest zarezerwowanych na wsparcie instytucjonalne. Wpisuje się ono w ogólny program wsparcia, który jednak nie został jeszcze sfinalizowany w momencie podpisania umowy finansowania. Program ten został podpisany przez jednego donatorów w 2004 r.

(1) Program wzmocnienia służby publicznej.

(2) Ocena krajowego systemu finansów publicznych.

36. Ogólny program wsparcia umożliwia określenie potrzeb, którymi może się zająć EFR. Komisja powinna zadbać o to, by przygotowany został plan wraz z orientacyjnym harmonogramem, obejmującym wszystkie niezbędne działania, nawet gdyby miało się okazać, że są wśród nich działania, dla których nie znaleziono jeszcze źródeł finansowania.

Brak zaleceń ze strony szefów przedstawicielstw

37. Przewidziane w Przewodniku (1) zalecenia szefów przedstawicielstw nie zostały sformułowane. Ponadto, przewiduje się wystąpienie do szefów przedstawicielstw o włączenie do półrocznych sprawozdań z monitoringu podsumowania zawierającego ich opinię ogólną, co w części wynika z przyjęcia tego samego podejścia. W obydwu przypadkach dobrze byłoby uzyskać formalną opinię osób, które mają stały i ścisły kontakt z realiami kraju. W związku z tym Komisja powinna utrzymać ten przepis w swoim Przewodniku i dbać o jego przestrzeganie.

(1) Punkt 3.4 i) Przewodnika stanowi, że „Szef przedstawicielstwa opracuje zalecenia dotyczące jakości zarządzania finansami publicznymi i perspektyw jego poprawy [...]. Następnie podjęta zostanie decyzja o przygotowaniu propozycji finansowania. [...]”.

Informacje zgodne z rzeczywistością

38. Wszelkie niedociągnięcia w zarządzaniu finansami publicznymi stwierdzone przez Trybunał podczas jego wizyt w kontrolowanych krajach zostały uprzednio zidentyfikowane przez Komisję, z wyjątkiem Czadu, gdzie kontrola wykazała problem związany z zaległościami (2), który, jak się zdaje, nie był jak dotąd znany donatorom.

Decyzje Komisji niewystarczająco uargumentowane

39. Komisja, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu EFR, postanowiła podpisać pięć poddanych kontroli programów, pomimo niedociągnięć w zarządzaniu finansami publicznymi stwierdzonych w danych krajach, co oznacza, że uznała ona, iż kierunek obrany przez te kraje był zadowalający. Ocena ta powinna być lepiej uzasadniona, w szczególności poprzez ukazanie, w jaki sposób plan reform ma doprowadzić do usunięcia takich niedociągnięć (patrz: punkt 30).

40. Ogólnie sytuacja wyjściowa w zakresie zarządzania finansami publicznymi krajów AKP charakteryzuje się licznymi brakami. W niektórych kontrolowanych krajach Komisja była jednym z pierwszych donatorów, którzy zaakceptowali podjęcie takiego ryzyka (patrz: ramka 3 i tabele E i F w załączniku 1). W każdym jednak przypadku w trakcie realizacji był jeden z programów MFW.

Ramka nr 3 — Sytuacja innych donatorów w dziedzinie pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel w pięciu kontrolowanych krajach.

1. W Etiopii Komisja była w 2002 r. pierwszym donatorem przyznającym pomoc budżetową nieprzeznaczoną na określony cel. W 2003 r. dołączyło do niej DFID (1), a następnie w 2004 r. Bank Światowy i Irlandia.

2. W Mozambiku liczba donatorów przyznających pomoc budżetową regularnie rosła od 2000 r., aby dojść do piętnastu w 2004 r.

(2) Zaległości te odpowiadają świadczeniom wykonanym i zafakturowanym (a więc oczekującym na zapłatę), ale wynikającym z umów zawartych poza wszelkimi zobowiązaniami budżetowymi, i niezaksięgowanym. W związku z tym nie są one wykazywane w ramach monitoringu zaległości prowadzonego w szczególności przez donatorów. Ich kwotę należy dokładnie określić.

3. W Nigerze Komisja była w marcu 2004 r. jedynym obok MFW donatorem, który przyznawał pomoc budżetową nieprzeznaczoną na określony cel. Bank Światowy oraz Afrykański Bank Rozwoju włączyły się pod koniec 2004 r.

4. W Czadzie oprócz Komisji kilku donatorów od kilku lat udziela wsparcia budżetowego, w tym Afrykański Bank Rozwoju, Francuska Agencja Rozwoju, Bank Światowy i MFW. Ten ostatni zawiesił jednak przedłużenie instrumentu promującego ograniczanie ubóstwa i wzrost (PRGF) i Komisja zawiesiła swój program.

5. W Zambii Komisja była w maju 2004 r. jedynym obok MFW i Banku Światowego donatorem przyznającym pomoc budżetową. Niektórzy donatorzy spotkani na miejscu są przychylni inicjatywie Komisji i są gotowi wziąć udział w ogólnym programie wsparcia instytucjonalnego, ale sami w najbliższej przyszłości nie są skłonni przyznać wsparcia budżetowego.

(¹) Brytyjskie Ministerstwo ds. Rozwoju Międzynarodowego.

Monitorowanie przebiegu reform

Ramy metodologiczne w trakcie opracowywania

41. Główne narzędzia przewidziane do monitorowania zmian w zarządzaniu finansami publicznymi to opracowywane przez przedstawicielstwa sprawozdania z monitoringu oraz wskaźniki skuteczności.

Sprawozdania z monitoringu sporządzane przez przedstawicielstwa wymagają udoskonalenia

42. Przewodnik przewiduje, że przedstawicielstwo zapewnia monitorowanie ram finansów publicznych i sporządza sprawozdania dla centrali Komisji (¹). Przedstawicielstwa otrzymały instrukcje precyzujące, że półroczne sprawozdania z monitoringu powinny zawierać opis sytuacji (zgodnie z podanym szablonem) i tabelę dotyczącą monitorowania reformy finansów publicznych (²). Instrukcje stanowią użyteczne działania wspierające, ale

(¹) Punkt 5.3 Przewodnika stanowi między innymi, że „przedstawicielstwo zapewnia monitorowanie zmian ram finansów publicznych poprzez swoje relacje z instytucjami krajowymi (Ministerstwem Gospodarki i Finansów, najwyższym organem kontroli, bankiem centralnym i parlamentarną komisją ds. finansów), innymi donatorami i społeczeństwem obywatelskim. Przedstawicielstwo uzyskuje z tych źródeł regularnie publikowane sprawozdania i po opatrzeniu ich komentarzami wysyła je do centrali. Przedstawicielstwo ze szczególną uwagą monitoruje programy reform finansów publicznych podejmowane przez dany kraj, a także realizację działań uzgodnionych z donatorami i Komisją Europejską, jeśli takie uzgodnienia miały miejsce (matryca działań)”.

(²) Treść i forma półrocznych sprawozdań z monitoringu jest określona w nocie nr 24972 z dnia 18 września 2003 r., skierowanej przez EuropeAid C3 do szefów przedstawicielstw.

efekty ich pierwszego zastosowania (patrz: punkty 47–68), wskazując na możliwość ich poprawy i uzupełnienia poprzez:

- a) zharmonizowanie szablonu opisu sytuacji finansów publicznych z ramami oceny przygotowywanymi obecnie na potrzeby partnerstwa „Wydatki publiczne i odpowiedzialność finansowa” (*Public Expenditure and Financial Accountability* (³) — PEFA) (patrz: załącznik 2);
- b) wystąpienie o systematyczne monitorowanie realizacji programu wsparcia instytucjonalnego, co pozwoliłoby na identyfikację działań, w których występują trudności lub opóźnienia;
- c) wystąpienie o to, by zapewniona została zdecydowana spójność różnych analiz (dwie poprzednie i tabela dotycząca monitorowania reform);
- d) wystąpienie o ogólną opinię przedstawicielstwa, uzupełnioną zaleceniem dotyczącym dalszych działań, jakie należy podjąć;
- e) wystąpienie o to, aby w miarę możliwości wszystkie dane faktyczne ujęte w sprawozdaniach z monitoringu były ustalane wspólnie z innymi donatorami, lub przynajmniej im udostępniane (każde lokalne przedstawicielstwo przygotowuje sprawozdanie dla swojej centrali; docelowo, można by rozważyć opracowanie wspólnego dokumentu);
- f) wystąpienie o to, aby władze krajowe zostały włączone jak najszybciej w opracowywanie oceny, w szczególności w celu rozwijania ich know-how w dziedzinie kontroli. Natomiast ocena dotycząca jakości zarządzania finansami publicznymi powinna być wydana przez niezależnych ekspertów;
- g) sprowadzenie okresowości tych sprawozdań do rytmu rocznego, o ile procedura ostrzegania przewidziana w Przewodniku (⁴) umożliwia reagowanie w trakcie roku obrachunkowego.

(³) Utworzone w 2001 r. PEFA to partnerstwo Banku Światowego, Komisji Europejskiej, DFID, Szwajcarskiego Sekretariatu Stanu do Spraw Gospodarczych, francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz MFW.

(⁴) Przewodnik przewiduje, że szefowie przedstawicielstw powinni inicjować procedurę ostrzegania w przypadku wystąpienia poważnych problemów mogących utrudniać właściwe funkcjonowanie programu.

43. Sprawozdania te opierają się na dokonywanych przez donatorów i władze krajowe kontrolach i ocenach, które w znaczący sposób ewoluują. W szczególności należy podkreślić, iż Komisja, w uzgodnieniu z innymi donatorami — przede wszystkim z Bankiem Światowym — w kontekście PEFA, opracowuje nowe ramy oceny systemów zarządzania finansami publicznymi (patrz: załącznik 2), które mają zastąpić dotychczas stosowane narzędzia.

44. Wspomniane ramy oceny są aktualnie w fazie testowania w około trzydziestu krajach (w tym w 18 krajach AKP). Komisja zaoferowała pełnienie roli kierowniczej w 14 spośród nich⁽¹⁾. Donatorzy powinni więc dysponować, od 2005 r., doświadczeniem pozwalającym na wniesienie odpowiednich udoskonaleń ram oceny, koniecznych do ich przyjęcia i nadania im charakteru operacyjnego. Przeprowadzone badanie ram oceny wykazuje potrzebę udoskonaleń (patrz: punkt 7 załącznika 2).

Wskaźniki skuteczności w trakcie poprawy

45. W trakcie realizacji swoich programów pomocy budżetowej Komisja wykorzystuje wskaźniki skuteczności (patrz: załącznik 3), które służą do pomiaru postępu, jaki się dokonał w zakresie jakości finansów publicznych i wyników sektorowych i których głównym celem jest zachęcanie krajów beneficjentów do poprawy zarządzania finansami publicznymi, w związku z ich uwzględnianiem przy obliczaniu kwoty transz zmiennych. Przewodnik wnosi liczne uściślenia dotyczące wyboru i wykorzystania wskaźników skuteczności. Komisja rozpoczęła w 2005 r. analizy mające na celu ich poprawę.

46. Stosowane wskaźniki skuteczności nie obejmują wszystkich aspektów podejmowanych reform, ponieważ byłyby one wówczas zbyt liczne i zarządzanie nimi byłoby niemożliwe. W związku z tym należy uzasadnić dokonane wybory i wyraźnie zdefiniować dziedziny nieobjęte wskaźnikami, precyzując, czy nie są one uznane za priorytetowe, czy też nie było możliwe określenie odpowiednich wskaźników, czy też wreszcie dane bazowe niezbędne do ich obliczenia są niewiarygodne, w którym to przypadku można by zadbać o większą ich wiarygodność w przyszłości.

Praktyczne zastosowanie ram metodologicznych

Przedstawicielstwa sporządzają niekompletne sprawozdania z monitoringu

47. Pierwsze sprawozdania przedstawicielstw z monitoringu⁽²⁾, pochodzące z pięciu objętych kontrolą krajów, ograniczają się zbyt często do statycznej analizy zarządzania finansami publicznymi, przy czym analizy te są na ogół dobrej jakości i zgodne z szablonem dostarczonymi przez centralę. Sprawozdania te są niekompletne, ponieważ brakuje w nich, między innymi, tabeli

⁽¹⁾ Patrz: nota nr 17450 z 9 czerwca 2004 r., wystosowana przez Dyrekcję Generalną DEV i EuropeAid do 14 przedstawicielstw.

⁽²⁾ Sprawozdania badane w pięciu objętych kontrolą krajów były na ogół pierwszymi sprawozdaniami sporządzonymi od momentu rozpoczęcia programów będących w toku.

dotyczącej monitorowania reform finansów publicznych (patrz: ramka 4). Powinny one być lepiej wykorzystywane przez centralę, która nie zawsze przekazywała z powrotem przedstawicielstwom wyraźne instrukcje co do działań, jakie należy podjąć.

Ramka nr 4 — Sprawozdania z monitoringu w pięciu objętych kontrolą krajach

1. W Etiopii dwa sprawozdania z monitoringu wydane w maju i lipcu 2004 r. (2004-I i 2004-II) są zgodne z szablonem opracowanym przez centralę i podają informacje dobrej jakości, ale tabela dotycząca monitorowania reformy finansów publicznych nie została wypełniona.

2. W Mozambiku pierwsze półroczne sprawozdanie z monitorowania zostało przekazane z opóźnieniem, z powodu braków kadrowych w przedstawicielstwie. Sprawozdanie to zawiera informacje dobrej jakości i skrupulatnie stosuje się do obowiązującego szablonu, ale brakuje w nim informacji dotyczących: zarządzania zasobami ludzkimi (punkt I.B.3, sprawozdania), utrzymania procedur derogacyjnych w dziedzinie realizacji wydatków (punkt II.B. 4) i listy najpilniejszych potrzeb w zakresie wsparcia instytucjonalnego (punkt III. C). Brakuje również tabeli dotyczącej monitorowania reformy finansów publicznych.

3. W Nigerze przedstawicielstwo, które z opóźnieniem otrzymało instrukcje dotyczące metody sporządzania sprawozdania, przewidziało przedstawienie swojego pierwszego sprawozdania z monitoringu na drugą połowę 2004 r., po sfinalizowaniu kontroli „Public Expenditure Management and Financial Accountability⁽¹⁾”(PEMFA).

4. W Czadzie przedstawicielstwo wysłało do centrali dwa półroczne sprawozdania z monitoringu, w kwietniu 2003 r. i w lutym 2004 r. (za drugie półrocze 2003 r.). To ostatnie zostało sporządzone z opóźnieniem z racji braków kadrowych w przedstawicielstwie. Do pierwszego sprawozdania centrala wydała krótki komentarz, w którym wymieniała brakujące informacje. Drugie jest opracowane ściśle według obowiązującego szablonu, ale jest niekompletne, ponieważ brakuje w nim informacji na temat roli parlamentu i na temat wsparcia instytucjonalnego udzielonego przed donatorów, a także tabeli dotyczącej monitorowania reform finansów publicznych. Ogólnie informacje są dokładne i wyraźnie ukazują utrzymujące się niedociągnięcia, ale skłaniają do pytań co do dalszych działań, jakie należałoby podjąć. Na przykład:

a) w punkcie I.B.3 sprawozdania z monitoringu mowa jest o tym, że: „słabość zarządzania finansami publicznymi wiąże się w głównej mierze z brakami kadrowymi”;

b) w punkcie I.B.5 mowa jest o tym, że: „Niewystarczająca jest również koordynacja pomiędzy donatorami”.

Brakuje informacji dotyczących działań zaradczych w tym względzie, już w toku, a także przewidzianych lub takich, które należałoby przewidzieć.

5. W Zambii nie opracowano jeszcze sprawozdania z monitoringu, ponieważ umowa finansowania została podpisana w czerwcu 2004 r.

⁽¹⁾ Zarządzanie wydatkami publicznymi i odpowiedzialność finansowa.

Wskaźniki skuteczności niekiedy niewystarczająco zachęcające

48. Wskaźniki skuteczności są negocjowane z rządem (który również podpisuje umowę finansowania) i zazwyczaj koordynowane z innymi donatorami. Charakter i liczba wskaźników dotyczących zarządzania finansami publicznymi, a w związku z tym zachęta, jaką oferują do kontynuowania reform, są bardzo różne w zależności od kraju.

49. Wskaźniki dotyczące budżetowego poziomu alokacji lub wykonania budżetu, które, w przypadku ich ograniczenia do danego sektora, są raczej zbliżone do sektorowych wskaźników nakładów, są względnie łatwe do ustalenia, ale nie oferują najskuteczniejszej zachęty dla państw AKP do poprawy rzetelności, przejrzystości i skuteczności ich zarządzania. Wskaźniki przyjęte w Etiopii, Mozambiku i w Zambii są raczej słabe pod tym względem. Natomiast w Nigrze i w Czadzie ⁽¹⁾ zastosowano wskaźniki bardziej zachęcające (patrz: ramka 5).

Ramka nr 5 — Wskaźniki skuteczności dotyczące zarządzania finansami publicznymi włączone do umów finansowania pięciu objętych kontrolą krajów

1. W Etiopii są 3 wskaźniki finansów publicznych, dotyczące: harmonogramu finansowego; postępów we wdrażaniu programu „Government Information System Strategy ⁽¹⁾” (GISS); oraz poziomu alokacji budżetowej w sektorze zdrowia i edukacji. Pochodzą one z „Poverty Reduction Strategy Paper ⁽²⁾” (PRSP) i są stosowane wspólnie z innymi donatorami.

2. W Mozambiku jest 8 wskaźników finansów publicznych, wśród których 2 dotyczą dyscypliny budżetowej (ich celem jest zapewnienie, aby wydatki bieżące nie przekraczały zabudżetowanych kwot), a 6 — stopnia wykonania wydatków bieżących w sektorach priorytetowych. Wskaźniki te nie pochodzą z „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾” (PARPA) ani ze wspólnej matrycy donatorów. „Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾” (PAF).

3. W Nigrze jest 7 wskaźników finansów publicznych, dotyczących: współczynnika ściągłości „patente synthétique” (podatku nałożonego na sektor nieformalny, którego współczynnik ściągłości został uznany za anormalnie niski); współczynnika odrzucenia wniosków o zobowiązanie, terminowości poleceń zapłaty; salda pozostającego do zapłaty; współczynnika rozliczenia środków powierzonych; współczynnika wykonania transferu do Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER); i alokacji do CAFER. Niektóre pochodzą z wieloletniego programu na rzecz ograniczania ubóstwa, a inne zostały ustalone z rządem w związku z niedociągnięciami stwierdzonymi w czasie kontroli programu dostosowywania strukturalnego w 2001 r. Inni donatorzy nie stosują wskaźników, ale warunkują przyznanie środków od spełnienia specjalnych warunków.

⁽¹⁾ W Czadzie 2 wskaźniki dotyczące współczynnika dostaw dla struktur beneficjentów są użyteczne, ale przewidują one kontrole na podstawie certyfikatów odbioru, co nie jest wystarczające. Towary należało by kontrolować fizycznie.

4. W Czadzie jest 20 wskaźników finansów publicznych: 6, które stanowią warunki wstępne funkcjonujące jako wskaźniki, dotyczy dokumentów, które rząd musi uprzednio przedstawić lub zatwierdzić, 7 dotyczy współczynników wykonania budżetowego (zobowiązania/dotacje lub płatności/zobowiązania), 1 dotyczący zaletności, 2 dotyczące systemu zamówień publicznych (trybu i terminów przyznawania zamówień publicznych), 2 dotyczące stanu zaawansowania przygotowywania przetargów i zamówień i 2 dotyczące współczynnika dostaw o dużym znaczeniu dla struktur beneficjentów. Nie pochodzą one z dokumentu strategicznego w sprawie ograniczania ubóstwa, ponieważ dokument ten, wśród 80 wskaźników, które proponuje, zawiera tylko jeden dotyczący zarządzania finansami publicznymi.

5. W Zambii jest 12 wskaźników finansów publicznych. Koncentrują się one na przygotowaniu budżetu (spójność alokacji budżetowych z ustalonymi programami i polityką, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów edukacji i zdrowia, Kontrolera Generalnego i programów ograniczania ubóstwa) i na rzeczywistym wykonaniu budżetu (czy fundusze zapewniane są zgodnie z alokacjami budżetowymi i w uzgodnieniu z bankowymi zestawieniami wydatków).

⁽¹⁾ Strategia systemów informacyjnych rządu.

⁽²⁾ Dokument strategiczny w sprawie ograniczania ubóstwa.

⁽³⁾ Plan działań na rzecz ograniczania skrajnego ubóstwa.

⁽⁴⁾ Ramy oceny wyników.

50. Ponadto jakość ujętych w umowach finansowania informacji dotyczących wskaźników nie zawsze jest wystarczająca. Dla każdego wskaźnika należałoby systematycznie podawać uściślenia dotyczące uzasadnienia, określania, sposobu obliczania i źródeł informacji, tak jak ma to miejsce w przypadku umowy finansowania w Nigrze.

51. Dobrze byłoby również, gdyby w związku z rozważaniami na temat uwarunkowań pomocy prowadzonymi w 2005 r. przez Komisję wprowadziła ona do swojego Przewodnika wytyczne dotyczące znaczenia, jakie należy nadać zmiennym tranżom i wskaźnikom skuteczności dotyczącym finansów publicznych (patrz: punkty 4–5 załącznika 3).

Różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w poziomie koordynacji z innymi donatorami

52. W Przewodniku słusznie podkreśla się konieczność jak najbardziej rozwiniętej i skoordynowanej współpracy z innymi donatorami.

53. Koordynacja pomiędzy donatorami istnieje, z jednej strony, pomiędzy ich centralami, a z drugiej strony, pomiędzy ich lokalnymi przedstawicielstwami w każdym kraju AKP. Powinna jej towarzyszyć właściwa komunikacja pomiędzy tymi dwoma szczeblami wewnątrz organizacji każdego z donatorów. Koordynacja pomiędzy centralami dotycząca zagadnień związanych z monitorowaniem wyników w zakresie finansów publicznych jest raczej dobrze zorganizowana, w formie partnerstwa PEFA (patrz: punkty 42–43) ⁽²⁾, a Komisja odgrywa w niej wiodącą rolę.

⁽²⁾ Zarząd PEFA, w którym Komisja jest reprezentowana, zbiera się dwa razy w roku. Wyniki prac PEFA są podawane do wiadomości innych głównych donatorów w ramach organów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

54. Koordynacja lokalna jest na ogół zadowolająca, ale nie zawsze wystarczająco ustrukturyzowana (patrz: ramka 6). Podlega ona ciągłym zmianom, ponieważ budowa sieci, której rozwój zależy od dobrowolnego przystąpienia wszystkich, coraz liczniejszych donatorów przyznających pomoc budżetową wymaga czasu. Komisja ściśle współpracuje z Instytucjami Bretton Woods, które wywierają znaczny wpływ i dysponują większymi środkami. Wśród pięciu objętych kontrolą krajów, najbardziej zaawansowana koordynacja występuje w Mozambiku, gdzie doświadczenie w tej dziedzinie jest względnie długie (patrz: załącznik 4).

Ramka nr 6 — Koordynacja pomiędzy donatorami w pięciu kontrolowanych krajach

1. W Etiopii koordynacja pomiędzy donatorami funkcjonuje dobrze. Przedstawicielstwo przewodniczy nieformalnej grupie bezpośredniego wsparcia budżetowego i jest członkiem komitetu zarządzającego finansami publicznymi, w ramach którego zbierają się co miesiąc donatorzy i rząd. Wszystkie działania oceniające są prowadzone wspólnie i Etiopia, która należy do grupy 18 krajów AKP, w których pilotażowo realizowany jest program PEFA, będzie testowała swoje nowe ramy oceny (patrz: punkt 44).

2. Sytuacja w Mozambiku, z której można czerpać przykłady dobrych praktyk, jest przedstawiona w załączniku 4.

3. W Nigerze koordynacja pomiędzy donatorami nie przybrała sformalizowanej struktury, ale istnieje między nimi zadowolający stały dialog. Różne dziedziny finansów publicznych zostały tam rozdzielone pomiędzy Komisję (planowanie, wykonanie i kontrola budżetowa), Bank Światowy (zamówienia publiczne i reformy strukturalne) i MFW (ramy makroekonomiczne i zagadnienia monetarne).

4. W Czadzie przedstawiciele Komisji, MFW, Banku Światowego (BS), Afrykańskiego Banku Rozwoju i Francuskiej Agencji Rozwoju spotykają się nieformalnie i dokonują wspólnych ocen. Donatorzy ci w różny sposób postrzegają kwestię kontroli zewnętrznej w kraju. Podczas gdy Komisja, MFW i Francuska Agencja Rozwoju pragną rozwijać Izbę Obrachunkową, BS wspiera inną instytucję kontrolną, Kolegium Kontroli i Nadzoru Dochodów z Ropy Naftowej, której celem jest zabezpieczenie wykorzystania dochodów z ropy naftowej.

5. W Zambii koordynacja funkcjonuje dobrze. BS, przedstawicielstwo i inni donatorzy wsparli rząd w przygotowaniu programu zarządzania wydatkami publicznymi i odpowiedzialności finansowej (PEMFA) oraz wynikającego z tego programu planu działań. W grudniu 2004 r., jedenastu partnerów zatwierdziło ogólny program wsparcia prowadzący do realizacji planu. Przedstawicielstwo wraz z Norwegią przewodniczą grupie donatorów PEMFA. Ponadto, przedstawicielstwo jest członkiem nieformalnej grupy, która prowadzi rozważania nad jakością wydatków rządowych. Wreszcie, w 2004 r. ośmiu donatorów wraz z rządem podpisało porozumienie o partnerstwie (*Harmonisation in Practice — HIP*), którego głównym celem jest koordynacja i harmonizacja pomiędzy donatorami, przyjęcie wspólnego stanowiska donatorów wobec procedur rządowych oraz zobowiązanie rządu do podjęcia niezbędnych reform. Komisja jeszcze nie podpisała tego porozumienia.

55. Komisja nie dysponuje pełnymi informacjami na temat pomocy budżetowej przyznanej i wypłaconej przez innych donatorów w krajach beneficjentach. Informacje takie są trudne do uzyskania, z uwagi na brak zharmonizowanej definicji pomocy budżetowej oraz niedostarczenie danych przez pewnych donatorów.

Potrzeba wzmocnienia relacji z parlamentami i najwyższymi organami kontroli

56. Powodzenie reform zarządzania finansami publicznymi wymaga, by odpowiedzialność za nie została zaakceptowana na wszystkich szczeblach administracji, od urzędnika, który ma stosować nowe procedury aż po najwyższe organy państwa, gdyż bez tego istnieje ryzyko, iż procedury będą stosowane niewłaściwie lub wręcz obchodzone. Akceptacja ta zależy, między innymi, od jakości relacji pomiędzy donatorami i władzami krajowymi, szczególnie pomiędzy relacji z rządem, parlamentem i najwyższym organem kontroli (NOK).

57. Rząd, partner Komisji i współsygnatariusz programów pomocy budżetowej, odgrywa główną rolę w opracowywaniu i wprowadzaniu w życie reform mających na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi.

58. Parlament znacząco wpływa na powodzenie tych reform, w szczególności reform związanych z planowaniem budżetowym oraz monitorowaniem sprawozdań kontrolnych NOK. Należy zadbać o to, by, na ile to możliwe, parlamenty wypełniały te zadania w interesie swojego kraju, a nie wyłącznie w wyniku presji donatorów. Zdaniem samej Komisji kraje odnotowujące największe postępy to te, w których parlament jest najbardziej aktywny.

59. NOK jest kontrolerem zewnętrznym, odpowiedzialnym za ocenę wykonania budżetu i rzetelności rocznych rozliczeń. Nawet jeśli w większości krajów AKP potrzeba będzie wielu lat, zanim NOK będzie w stanie w pełni wykonywać swoje zadania, należy systematycznie włączać wyniki prac NOK⁽¹⁾ do ogółu informacji zbieranych na potrzeby donatorów, unikając jednak stwarzania zbyt ścisłego związku pomiędzy tymi wynikami a kwotą wypłaconej pomocy.

60. Dialog z rządem jest na ogół sformalizowany i zadowolający⁽²⁾. Natomiast współpraca z parlamentami i dialog z NOK (patrz: ramka 7) są często niewystarczające z racji ograniczonych możliwości tych instytucji i ich pozycji w stosunku do rządu i donatorów.

⁽¹⁾ Należy zauważyć, że NOK kilku krajów donatorów spotykają się regularnie w ramach struktury koordynacyjnej o nazwie „Harmonizacja praktyk stosowanych w kontrolach zagranicznych” (*Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP*). Ich celem jest opracowanie skoordynowanego podejścia, które opiera się na pracach NOK państw beneficjentów i służy do kontrolowania, za zgodą NOK państw beneficjentów, wykorzystania pomocy budżetowej wypłaconej przez kraje donatorów.

⁽²⁾ Dialog z rządem jest formalnie przewidziany w propozycjach i umowach finansowania.

Ramka nr 7 — Przykłady niewystarczającego dialogu z najwyższymi organami kontroli

1. W Etiopii sprawozdania Kontrolera Generalnego (oraz kontrolerów wewnętrznych), redagowane w języku amharskim, nie były wykorzystywane przez donatorów. Po wizycie Trybunału postanowiono o zamówieniu tłumaczeń tych dokumentów na język angielski, tak aby mogły być one wykorzystane, a także o włączeniu Kontrolera Generalnego w skład komitetu zarządzającego finansami publicznymi, w którym reprezentowani są donatorzy i rząd.

2. W Mozambiku dialog z Trybunałem Administracyjnym (TA) jest trudny. TA nie czuje się zobowiązany do wdrażania matrycy „Performance Assessment Framework (1)” (PAF), zmierzającej do zniesienia jego działań kontrolnych *ex-ante*. Matryca ta została wynegocjowana przez donatorów z rządem, a TA twierdzi, że zobowiązany jest do stosowania wyłącznie prawa krajowego.

(1) Ramy oceny wyników.

61. Komisja, w porozumieniu z innymi donatorami, powinna w dalszym ciągu rozwijać metodologię służącą udzielaniu NOK odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego (1) i wprowadzeniu podobnych form wsparcia dla parlamentarnych komisji finansów i kontroli budżetowej.

62. Rząd, jako organ kontrolowany przez parlament i NOK, niekoniecznie jest najlepszym partnerem do omawiania działań mających na celu wzmocnienie kompetencji tych dwóch instytucji. W związku z tym w prowadzonych za pośrednictwem rządu negocjacjach z danym krajem należy zbadać, w jaki sposób Komisja mogłaby podjąć dialog z parlamentem i NOK.

Niedobór zasobów kadrowych w Komisji

63. W trakcie kontroli stwierdzono, iż przy monitoringu reform finansów publicznych występują niekiedy braki kadrowe.

64. Oddelegowani do tych zadań pracownicy są prawie zawsze ekonomistami (podobnie jest w przypadku lokalnych przedstawicielstw innych donatorów). Taki profil jest odpowiedni, ale dobrze byłoby go zróżnicować w sytuacjach, gdy do kwestii pomocy budżetowej przedstawicielstwo deleguje kilku pracowników.

(1) Pracownicy Trybunału wzięli udział w seminarium zorganizowanym w grudniu 2004 r. przez Komisję na temat rozwijania kompetencji NOK.

65. Osoby na stanowiskach kierowniczych w centrali również dostrzegają braki kadrowe w swoich jednostkach organizacyjnych. Trybunał uważa, że kwoty wchodzące w grę i waga tematu uzasadniałyby zmiany w tej dziedzinie, oraz że racjonalizacja wykorzystania zasobów będących w dyspozycji mogłaby wpłynąć na poprawę sytuacji (2).

66. Ponadto pewne zadania, takie jak analiza propozycji finansowania i sporządzanych przez przedstawicielstwa sprawozdań z monitoringu, powinny być usystematyzowane przez wprowadzenie list kontrolnych (3), w celu zapewnienia kompletności i jednorodności prowadzonych działań oraz ułatwienia ich kontroli.

67. Komisja powinna kontynuować swoje wysiłki zmierzające do pogłębienia wyszkolenia swoich pracowników w zakresie finansów publicznych (4).

68. Wreszcie, wymiana doświadczeń oraz określanie i upowszechnianie najlepszych praktyk, organizowane pomiędzy przedstawicielstwami w Afryce Zachodniej, powinny zostać rozszerzone na inne regiony.

Stan faktyczny: reformy posuwają się do przodu, ale jakość zarządzania w krajach beneficjentach nadal pozostaje bardzo niska

69. Kontrole w pięciu krajach nie wykazały znaczących rozbieżności pomiędzy informacjami dostarczonymi przez Komisję i sytuacją stwierdzoną na miejscu (z wyjątkiem problemu wspomnianego w punkcie 38).

(2) Fakt, że monitorowaniem zarządzania finansami publicznymi zajmuje się Biuro Współpracy EuropeAid i Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju nie jest optymalnym rozwiązaniem, a system funkcjonuje wyłącznie dzięki dobrym relacjom międzyludzkim.

(3) Standardowa lista punktów do skontrolowania zapewniająca kompletną i systematyczną analizę dokumentów oraz umożliwiającą określenie, przez kogo kontrole zostały przeprowadzone.

(4) Pracownicy Trybunału uczestniczyli w trzech głównych szkoleniach dotyczących pomocy budżetowej zorganizowanych przez Komisję dla jej pracowników (dwa szkolenia na temat makroekonomicznej pomocy budżetowej — poziom podstawowy i zawansowany — i jedno szkolenie na temat sektorowej pomocy budżetowej).

70. Systemy zarządzania finansami publicznymi mają wiele słabych stron ⁽¹⁾, często wyraźnie widocznych na poziomie periferyjnym, takim jak gminy, a pomoc budżetowa pozostaje narażona na wysokie ryzyko niewłaściwego wykorzystania. Niemniej jednak liczne i znaczące reformy mające na celu ograniczenie tego ryzyka są w toku, a działania państw beneficjentów w tej dziedzinie są dostrzegalne. Stwierdzono postępy w planowaniu budżetowym (bardziej spójnym ze strategią ograniczania ubóstwa); w wykonaniu dochodów ⁽²⁾ i wydatków (zastosowanie uproszczonych, często z informatyzowanych obiegów, bardziej racjonalne zarządzanie przepływem środków pieniężnych i bardziej rygorystyczne zasady dotyczące zamówień publicznych); w sprawozdawczości (szybsza), oraz w kontrolach wewnętrznych i zewnętrznych (patrz: ramka 8).

Ramka nr 8 — Główne reformy związane z zarządzaniem finansami publicznymi w trakcie 2004 r. w pięciu objętych kontrolą krajach

1. W Etiopii program zarządzania i kontroli wydatków (EMCP) obejmuje osiem projektów w toku, obejmujących ramy prawne finansów, program wydatków publicznych, reformę budżetową (planowanie i monitoring), reformę rachunkowości, zarządzanie przepływem środków pieniężnych, system informacji finansowych oraz kontrole wewnętrzne i zewnętrzne.

2. W Mozambiku zasadnicza reforma dotyczy systemu administracji finansowej Państwa (SISTAFE). Rozpoczęta niedawno, z opóźnieniem, obejmuje ona w szczególności: uproszczenie obiegu wydatków i dochodów, racjonalizację przepływu środków pieniężnych, informatyzację wydatków, klasyfikację budżetową, sporządzanie i kontrolę sprawozdań finansowych, generalną inspekcję finansową, procedury budżetowe i planowanie średnioterminowe. Do tego dochodzi reforma procedur dotyczących zamówień publicznych i reforma dochodów podatkowych i celnych. Ta ostatnia jest w fazie końcowej, a dochody wewnętrzne wzrosły z 9 % do około 14 % produktu krajowego brutto w latach 1996–2004.

3. W Nigerze przyjęto nową nomenklaturę budżetową oraz nowy plan księgowy i są one w fazie realizacji. Teksty prawne i przepisy rządzące cyklem budżetowym przechodzą aktualizację, a reformy związane z pobieraniem dochodów, zamówieniami publicznymi i izbą obrachunkową są w trakcie opracowywania.

4. W Czadzie podjęto reformy dotyczące w szczególności wprowadzenia średnioterminowych ram wydatków, ustaw finansowych, wprowadzania budżetów-programów, informatyzacji i racjonalizacji obiegu wydatków, zamówień publicznych, dochodów podatkowych i celnych oraz rozwoju narzędzi zarządczych.

5. W Zambii prowadzonych jest szereg reform w zakresie restrukturyzacji służb publicznych, systemu wynagradzania urzędników i decentralizacji. W podziale na dwa części dziedzin obejmujących cały cykl budżetowy realizowany jest też program zarządzania wydatkami publicznymi i odpowiedzialności finansowej (PEMFA). Przeprowadzono już informatyzację zarządzania finansami, a w 2004 r. rząd opracował budżet zadaniowy, w powiązaniu z planami średnioterminowymi oraz miesięcznymi limitami transferów funduszy.

71. Zważywszy na ich zakres i kompleksowość, reformy te wymagają znacznego czasu, tym bardziej że ograniczone na ogół możliwości władz odpowiedzialnych za ich realizację często powodują opóźnienia. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby stwierdzić znaczące trwałe wyniki, choć prowadzony przez Komisję monitoring wykazuje raczej pozytywne wyniki wstępne.

Odpowiednie reakcje Komisji

72. Każda umowa finansowania obejmuje zobowiązania ze strony Komisji i kraju beneficjenta. Zmiana jakości zarządzania finansami publicznymi kraju beneficjenta może skłonić Komisję do czterech różnych reakcji. Może ona jednostronnie zawiesić program, zmienić go w porozumieniu z danym krajem, zareagować w ramach realizacji programu lub ukierunkować opracowanie następnego programu. Reakcje Komisji są właściwe i spójne z przyjętym przez nią dynamicznym podejściem (patrz: punkt 28). Tak więc Komisja zawiesiła płatność pierwszej transzy (stałej) 20 mln EUR w Czadzie w związku z przerwaniem programu MFW ⁽³⁾.

73. Gdy kwota wypłacanej transzy zmiennej jest niższa od przewidzianego maksimum, pozostała kwota pozostaje przydzielona krajowi beneficjentowi, co ogranicza zachęcający charakter transz zmiennych. Utrata takiego salda przez dany kraj byłaby bardziej skuteczna.

⁽¹⁾ Oprócz ogólnych słabości związanych z możliwościami administracyjnymi krajów beneficjentów, niedociągnięcia zarysowują się często w zakresie procedur zamówień publicznych, monitorowania zakupów (brak księgowości „materiałowej” i inwentaryzacji), zarządzania przepływem środków pieniężnych, księgowości, narzędzi zarządczych, czy też procedur i środków wykorzystywanych przez służby kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

⁽²⁾ Dochody wewnętrzne są *de facto* często uwzględniane w reformach rządowych, nawet jeśli Komisja nie włącza ich w wystarczającym stopniu do swojego Przewodnika (patrz: punkt 24).

⁽³⁾ Negocjacje dotyczące 6 przeglądu programu finansowanego poprzez instrument promujący ograniczanie ubóstwa i wzrost (PRGF) pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym i rządem pod koniec 2003 r. nie doprowadziły do porozumienia. Jako że program PRGF dobiegał końca 6 stycznia 2004 r. bez przedłużenia, Czad nie kwalifikował się już automatycznie do pomocy budżetowej na podstawie art. 67 ust. 4 Umowy z Kotonu.

74. Ponieważ reformy zarządzania finansami publicznymi są procesem średnio- lub długoterminowym, każde przedłużenie programu powinno być okazją do dostosowania uwarunkowań pomocy budżetowej (warunki wstępne, wskaźniki i metoda waznienia transz zmiennych) w zależności od dokonanego postępu i nowych priorytetów. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby zaobserwować reakcje, jakie będą miały miejsce na tym etapie w pięciu kontrolowanych krajach.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

75. Kontrola Trybunału umożliwiła udzielenie następujących odpowiedzi na pytania postawione w punkcie 19.

76. Komisja określiła **ramy metodologiczne** umożliwiające jej ocenę stanu początkowego zarządzania finansami publicznymi krajów beneficjentów oraz zachodzące w tym zakresie zmiany (patrz: punkty 23 i 41). Ramy te, choć stanowią postęp w stosunku do wcześniejszej sytuacji, są jednak niekompletne (patrz: punkty 24 i 26) i nie dość dokładne (patrz: punkt 25). Nie przyczyniają się one do zaakcentowania spójności i logiki programów pomocowych (patrz: punkt 30). Przewodnik nie jest uaktualniany (patrz: punkt 27). Instrukcje dotyczące sprawozdań z monitoringu są również niekompletne, pomimo znacznych udoskonaleń wprowadzonych już przez Komisję (patrz: punkt 42).

77. Powyższe ramy metodologiczne zostały **wprowadzone** w fazie początkowej w sposób raczej zadowolający, pomimo niewystarczającego uwzględnienia korupcji, braku zaleceń szefów przedstawicielstw, a także, niekiedy, ogólnych ram wsparcia instytucjonalnego (patrz: punkty 31–35). Sytuacja jest mniej zadowolająca w fazie monitoringu: sprawozdania przedstawicielstw są zbyt statyczne i niekompletne, a wskaźniki skuteczności niekiedy niewystarczająco zachęcające (patrz: punkty 47–51).

78. Procesy te są złożone i delikatnej natury, ponieważ stosują się do suwerennych państw, a akceptacja przez nie reform i przyjęcie na siebie związanej z nimi odpowiedzialności stanowi czynnik powodzenia, na który Komisja może wywierać wpływ, ale nad którym nie ma ona kontroli.

79. Komisja nie kontroluje również koordynacji pomiędzy donatorami, odgrywając w niej jednak wiodącą rolę na szczeblu centralnym, głównie w relacjach z Bankiem Światowym, w ramach PEFA (patrz: punkt 43). Niemniej jednak koordynacja w krajach AKP jest nadal trudniejsza, co może w szczególności negatywnie wpłynąć na wdrożenie ram oceny PEFA w terenie.

80. Informacje, na podstawie których decyzje o finansowaniu zostały podjęte — jak również informacje przedstawione w dokumentacji z monitoringu — **są zgodne ze stanem rzeczywistym**. W związku z tym niedociągnięcia systemów zarządzania finansami publicznymi są na ogół dobrze znane Komisji (patrz: punkty 38 i 69–71).

81. **Decyzje** o finansowaniu i **reakcje** Komisji w trakcie programu są właściwe, jeżeli wziąć pod uwagę przyjętą przez nią dynamiczną interpretację art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu (patrz: punkt 28). Należy jednak mieć świadomość, iż — przynajmniej krótkoterminowo — rośnie w związku z tym ponoszone ryzyko, co powoduje tym większą potrzebę prowadzenia przez Komisję ścisłego monitoringu.

82. Z drugiej jednak strony, **decyzje** o finansowaniu są niewystarczająco uargumentowane (patrz: punkt 39). Propozycje i umowy finansowania nie ukazują w wystarczający sposób powiązania pomiędzy stwierdzonymi niedociągnięciami w zarządzaniu finansami publicznymi, programami reform rządowych, koniecznym dla wprowadzania tych reform wsparciem instytucjonalnym a narzędziami monitoringu, w tym warunkami wstępnymi i wskaźnikami skuteczności (patrz: punkt 30). Ten brak zaakcentowania spójności i szerszej perspektywy oraz niewystarczająco sformalizowana i ustrukturyzowana prezentacja nie dają Komitetowi EFR zapewnienia co do tego, iż wszystkie niedociągnięcia zostały uwzględnione (patrz: punkty 32–33).

83. Reformy towarzyszące bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel wymagają wiele czasu. Jest jeszcze zbyt wcześnie, by stwierdzić znaczące trwałe wyniki, choć monitoring prowadzony w szczególności przez Komisję wskazuje na raczej pozytywne wyniki wstępne (patrz: punkty 69–71). Tak więc ryzyko, na jakie narażona jest pomoc budżetowa (patrz: punkt 12) i na jakie uwagę zwracają Parlament i Rada (patrz: punkt 2) pozostaje w dużej części aktualne. Następujące zalecenia powinny umożliwić lepsze zarządzanie tym ryzykiem.

Zalecenia

84. Komisja powinna uaktualnić swój Przewodnik metodologiczny dotyczący planowania i realizacji wsparcia budżetowego w krajach trzecich, włączając do niego odpowiednie instrukcje wydane od marca 2002 r. (patrz: punkt 27), a także wnosząc do niego niezbędne poprawki, w szczególności w celu zapewnienia spójności, w obrębie każdego programu pomocy, pomiędzy stwierdzonymi niedociągnięciami, reformami mającymi na celu ich likwidację, wsparciem instytucjonalnym i narzędziami monitoringu (patrz: punkt 30). Ponadto w większym stopniu należałoby uwzględnić kwestie związane z dochodami wewnętrznymi, w tym z dochodami pochodzącymi od przedsiębiorstw państwowych (patrz: punkt 24) oraz korupcją (patrz: punkt 34). Do Przewodnika należy również włączyć poprawki dotyczące sporządzanych przez przedstawicielstwa sprawozdań z monitoringu (patrz: punkt 42).

85. Komisja powinna w bardziej sformalizowany i ustrukturyzowany sposób wykazywać spełnienie warunków art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu, wyraźnie przedstawiając przesłanki, na podstawie których uznała, że kierunek przyjęty przez kraj beneficjenta jest zadowolający, pomimo niedociągnięć w zarządzaniu finansami publicznymi stwierdzonych w ocenie początkowej (patrz: punkty 39–40).

86. Komisja powinna wykorzystywać wskaźniki skuteczności, które rzeczywiście zachęcałyby kraje beneficjentów do dokonywania postępów w reformach i które w większym stopniu ukierunkowane byłyby na wyniki wyrażające poprawę w jakości zarządzania (patrz: punkt 49).

87. Komisja powinna uczynić wszystko co w jej mocy, aby powodzeniem zakończyło się wprowadzenie ram oceny wyników funkcjonowania finansów publicznych opracowanych w ramach PEFA (patrz: punkt 43). To ważne działanie koordynacyjne pomiędzy donatorami powinno zostać udoskonalone przy uwzględnieniu wyników, które zostaną uzyskane po zakończeniu fazy testów oraz sugestii Trybunału (patrz: punkt 7 załącznika 2), szczególnie sugestii dotyczącej testów kontroli wewnętrznej. Ważne jest, aby te ramy zostały w najbliższej przyszłości przyjęte i wprowadzone w życie przez donatorów, zwłaszcza tych, którzy biorą udział w tym partnerstwie.

88. Koordynacja pomiędzy lokalnymi przedstawicielstwami donatorów w zakresie dokonywania oszacowań, ocen, realizacji kontroli, wdrażania wsparcia instytucjonalnego, a także wykorzystywania warunków i wskaźników skuteczności powinna zostać wzmocniona, z uwzględnieniem prawa każdego donatora do swobodnego podejmowania decyzji odnośnie wypłaty udzielanej przez niego pomocy (patrz: punkt 54).

89. Relacje z władzami państw beneficjentów powinny być systematycznie rozwijane i rozszerzane, nie ograniczając się jedynie do rządów, ale obejmując również parlamenty i najwyższe organy kontroli, których możliwości powinny zostać wzmocnione, tak aby umożliwić im przeprowadzanie dotyczących ich reform, a także kontrolę reform podlegających władzy wykonawczej. W tym celu w prowadzonych za pośrednictwem rządu negocjacjach z danym krajem należy zbadać, w jaki sposób Komisja mogłaby podjąć dialog z parlamentem i NOK (patrz: punkty 56–62).

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniach 29 i 30 czerwca 2005 roku.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK 1

SZEŚĆ TABEL ILUSTRUJĄCYCH ZNACZENIE POMOCY BUDŻETOWEJ

Tabela A

Udział pomocy budżetowej ⁽¹⁾ w pomocy z EFR (zobowiązania i płatności) od 1999 do 2004 r.

(w mln euro)

	Rok	Pomoc budżetowa ogółem ⁽²⁾	Pomoc z EFR ogółem	Udział pomocy budżetowej w pomocy z EFR
		A	B	C = (A / B)
Zobowiązania	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 %
Płatności	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⁾ W formie dostosowania strukturalnego przed wejściem w życie Umowy z Kotonu.⁽²⁾ W tym instrument KUoWZ (Kraje Ubogie o Wysokim Zadłużeniu).

Źródło: Dane Komisji.

Tabela B

Wielkość bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel na lata 2003 i 2004

(w mln euro)

	2003		2004	
	Zobowiązania	Płatności ⁽¹⁾	Zobowiązania	Płatności ⁽¹⁾
A) Bezpośrednia pomoc budżetowa nieprzeznaczona na określony cel	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Bezpośrednia pomoc budżetowa przeznaczona na określony cel	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Pośrednia pomoc budżetowa	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Ogółem pomoc budżetowa poza Inicjatywą KUoWZ (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Inicjatywa KUoWZ ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Ogółem pomoc budżetowa z EFR (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Ogółem pomoc z EFR	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Udział bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel w ogólnej kwocie pomocy budżetowej z EFR (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Udział bezpośredniej pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel w ogólnej kwocie pomocy z EFR (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Płatności zaliczane są na poczet zobowiązań roku obrachunkowego lub zobowiązań pozostających do zapłaty z poprzednich lat obrachunkowych.⁽²⁾ Inicjatywa KUoWZ (Kraje Ubogie o Wysokim Zadłużeniu) ma na celu zmniejszenie długu zewnętrznego objętych nią krajów. Inicjatywa ta ma podobne efekty jak pomoc budżetowa, ale nie wykorzystuje tych samych mechanizmów kontrolnych. Zobowiązania i płatności są rejestrowane na rachunkach EFR w momencie ich realizacji na konta Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Banku Światowego (BS).

Źródło: Dane Komisji.

Tabela C

Kwota pomocy budżetowej z EFR na kraj (zobowiązania i płatności), na lata 2003 i 2004 (poza KUoWZ)

(w mln euro)

Kraj	2003		2004	
	Zobowiązania	Płatności ⁽¹⁾	Zobowiązania	Płatności ⁽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
Zielony Przylądek	0,00	9,00	5,80	5,50
Dżibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopia	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Gujana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamajka	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenia	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauretania	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambik ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Republika Środkowoafrykańska	0,00	0,00	0,00	11,90
Demokratyczna Republika Kongo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Wyspa Świętego Tomasza i Książęca	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
Czad	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
Ogółem	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Płatności zaliczane są na poczet zobowiązań roku obrachunkowego lub zobowiązań pozostających do zapłaty z poprzednich lat obrachunkowych.

⁽²⁾ W 2004 r., płatności obejmują kwoty transzy zmiennej w Mozambiku (9,1 mln euro), w Nigerze (8,25 mln euro) i w Zambii (29,5 mln euro).

Źródło: Dane Komisji.

Tabela D

**Udział pomocy budżetowej (z EFR i od innych donatorów) w budżecie państwa
w 2004 r. dla pięciu krajów objętych kontrolą**

(w mln euro)

Kraj	Budżet państwa ⁽¹⁾	Pomoc budżetowa wyplacona przez Komisję	Pomoc budżetowa wyplacona przez innych donatorów	Ogółem wyplacona pomoc budżetowa	Udział ogólnej wyplaconej pomocy budżetowej
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopia	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambik	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Czad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Dla Czadu, kwota budżetu dotyczy roku 2003.

Źródło: Dane Komisji.

Tabela E

**Udział pomocy budżetowej w pomocy ogólnej wypłaconej przez głównych donatorów
w 15 krajach Afryki ⁽¹⁾ w 2003 r.**

Donator	Udział pomocy budżetowej w pomocy ogólnej
Bank Światowy ⁽²⁾	48,1 %
Zjednoczone Królestwo	34,2 %
Komisja Europejska	30,7 %
Holandia	27,8 %
Szwecja	21,5 %
Szwajcaria	19,2 %
Afrykański Bank Rozwoju	16,5 %
Włochy	16,0 %
Irlandia	15,2 %
Norwegia	14,5 %
Kanada	12,0 %
Dania	10,1 %
Niemcy	6,4 %
Finlandia	3,9 %
Francja	2,3 %
Japonia	1,0 %
Średnia ważona	25,7 %

⁽¹⁾ Te 15 krajów to: Benin, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, Rwanda, Senegal, Sierra Leone i Tanzania.⁽²⁾ Pomoc Banku Światowego odpowiada zasadniczo udzielonym pożyczkom.

Źródło: SPA — Strategiczne Partnerstwo z Afryką — Badanie nad harmonizacją wsparcia budżetowego i wsparcia bilansu płatniczego z krajowymi strategiami ograniczania ubóstwa — projekt końcowy z 7 lutego 2005 r.

Dane z tego dokumentu to szacunki przybliżone i wstępne.

Tabela F

Pomoc budżetowa wypłacona przez różnych donatorów w 2004 r. w pięciu objętych kontrolą krajach

(w mln euro)

Donator	Etiopia		Mozambik		Niger		Czad		Zambia	
	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%
Komisja Europejska	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Bank Światowy ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Międzynarodowy Fundusz Walutowy ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrykański Bank Rozwoju	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Niemcy	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgia	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 %
Dania	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finlandia	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francja	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlandia	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Włochy	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japonia	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norwegia	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Holandia	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugalia	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Zjednoczone Królestwo	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Szwecja	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Szwajcaria	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ogółem	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Pomoc ta odpowiada udzielonym pożyczkom.

Źródło: Dane Komisji.

ZAŁĄCZNIK 2

PROJEKT NOWYCH RAM OCENY SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

1. Sporządzane przez przedstawicielstwa sprawozdania z monitoringu opierają się na istniejących diagnozach i ocenach. Głównymi narzędziami tradycyjnie wykorzystywanymi do oceny jakości finansów publicznych, w wielu przypadkach opracowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, są „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), i „Public Expenditure Tracking Survey (7)” (PETS). W niektórych krajach, takich jak Etiopia, donatorzy opracowali lokalnie narzędzia zastępcze.

2. W obliczu takiej mnogości ocen trudnych do wprowadzenia, a jednocześnie niekiedy trudnych do wykorzystania, zarysowała się konieczność usystematyzowania ich w jednym sprawozdaniu. To nowe narzędzie, które nie ma stać się dodatkiem do poprzednich, ale je zastąpić, powinno stać się wspólnym narzędziem wszystkich donatorów (nie tylko w krajach AKP). Powinno ono umożliwić uzyskanie wystarczająco pełnego obrazu zarządzania finansami publicznymi danego kraju, obejmując w szczególności wszelkie znaczące aspekty ryzyka związanego z planowaniem oraz wykonaniem budżetu, sprawozdawczością finansową oraz kontrolami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

3. Dlatego też partnerstwo „Public Expenditure and Financial Accountability (8)” (PEFA) zajęło się w 2004 r. nowymi ramami oceny systemów zarządzania finansami publicznymi (ramy oceny). Główną treścią tego narzędzia jest zestaw dwudziestu ośmiu wskaźników, mających służyć ocenie adekwatności i właściwego funkcjonowania procedur, systemów i instytucji związanych z zarządzaniem finansami publicznymi (patrz: tabela G).

Tabela G

Typowe wskaźniki dotyczące zarządzania finansami publicznymi opracowane w ramach partnerstwa PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)

A.	WYNIKI SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI
1.	Łączny deficyt budżetowy w stosunku do pierwotnie zatwierdzonego budżetu.
2.	Elementy składowe rzeczywistych wydatków budżetowych w stosunku do pierwotnie zatwierdzonego budżetu.
3.	Łączne dochody publiczne w stosunku do pierwotnie zatwierdzonego budżetu.
4.	Zaległości; nowe zaległości narosłe w trakcie poprzedniego roku obrachunkowego.
B.	GŁÓWNE MIĘDZYSEKTOROWE CECHY CHARAKTERYSTYCZNE: KOMPLETNOŚĆ I PRZEJRZYŚĆ
5.	Kompletność działań kontrolnych w odniesieniu do łącznego ryzyka budżetowego.
6.	Możliwość przedstawiania w sprawozdaniach budżetowych wszystkich ważnych wydatków poniesionych z tytułu działalności publicznej, w tym wydatków finansowanych przez donatorów.
7.	Adekwatność informacji dotyczących prognoz budżetowych, budżetu i wykonania budżetu zawartych w dokumentacji budżetowej.

(1) Ocena krajowego systemu finansów publicznych.

(2) Przegląd wydatków publicznych.

(3) Raport na temat przestrzegania norm i kodeksów.

(4) Analityczny przegląd krajowego systemu zamówień publicznych.

(5) Kraje ubogie o wysokim zadłużeniu – ocena i plan działań.

(6) Ocena ryzyka powierniczego.

(7) Kontrola wydatków publicznych.

(8) „Wydatki publiczne i odpowiedzialność finansowa”. Utworzone w 2001 r. PEFA jest partnerstwem Banku Światowego, Komisji Europejskiej, brytyjskiego Ministerstwa ds. Rozwoju Międzynarodowego (DFID), szwajcarskiego Sekretariatu Stanu do Spraw Gospodarczych, francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Komisja, która jest jego członkiem od samego początku, odgrywa w nim wiodącą rolę.

8.	Administracyjna, ekonomiczna, funkcjonalna i programowa klasyfikacja budżetu.
9.	Zestawienie wydatków budżetowych przeznaczonych na ograniczanie ubóstwa.
10.	Publikacja i rozpowszechnianie podstawowych informacji na temat finansów publicznych i sprawozdań kontrolnych.
C. CYKL BUDŻETOWY	
<i>C i) Planowanie średnioterminowe i opracowanie budżetu</i>	
11.	Wieloletni charakter planowania budżetowego, opracowywania polityki wydatków publicznych i budżetu.
12.	Systematyczny charakter procesu opracowywania budżetu i udział w tym procesie.
13.	Koordinacja budżetowania wydatków operacyjnych i wydatków inwestycyjnych.
14.	Poddanie corocznej ustawy budżetowej ścisłej kontroli władz ustawodawczych.
<i>C ii) Wykonanie budżetu</i>	
15.	Skuteczność działań w zakresie planowania, zarządzania i monitorowania przepływu środków pieniężnych.
16.	Procedury stosujące się do zarządzania długami i gwarancjami oraz do ich rejestracji.
17.	Zdolność ministerstw i instytucji wydatkujących do planowania wydatków i podejmowania zobowiązań zgodnie z budżetami początkowymi/zmienionymi.
18.	Dokumenty potwierdzające, iż jednostki wydatkujące, przy zachowaniu pełnej przejrzystości, w przewidzianych terminach otrzymują środki wpisane do budżetu.
19.	Skuteczność systemów kontroli wewnętrznej.
20.	Skuteczność procedur kontroli wewnętrznej.
21.	Skuteczność działań kontrolnych w zakresie list płac.
22.	Istnienie przejrzystego systemu zamówień publicznych, który stanowi integralną część systemu zarządzania finansami publicznymi i oparty jest na ramach prawnych sprzyjających konkurencji, optymalizacji wydatków i skuteczności kontroli.
<i>C iii) Procedury księgowo i sprawozdania finansowe.</i>	
23.	Regularne uzgadnianie danych i przestrzeganie przewidzianych w tej dziedzinie terminów.
24.	Dobra jakość i publikacja śródrocznych sprawozdań z wykonania budżetu oraz przestrzeganie przewidzianych w tej dziedzinie terminów.
25.	Dobra jakość kontrolowanych sprawozdań finansowych przedstawianych władzom ustawodawczym oraz przestrzeganie przewidzianych w tej dziedzinie terminów.
<i>C iv) Odpowiedzialność finansowa, kontrola i kontrola zewnętrzne.</i>	
26.	Zakres i charakter sprawozdań z kontroli zewnętrznej.
27.	Działania podjęte przez władze wykonawcze lub jednostkę, która była przedmiotem kontroli w związku ze sprawozdaniami z kontroli zewnętrznej.
28.	Poddanie sprawozdań z kontroli zewnętrznej kontroli władz ustawodawczych.
<i>Źródło:</i> PEFA. Zmieniony projekt ram oceny systemów zarządzania finansami publicznymi z 12 lutego 2004 r.	

4. Takie podejście ma dwa ograniczenia znane i przyjęte przez donatorów. Z jednej strony, nie prowadzi ono do zaleceń, ponieważ wymagałoby to prawdopodobnie bardziej pogłębionej analizy przyczyn stwierdzonych problemów. Z drugiej strony, nie podejmuje ono problematyki skuteczności i wydajności finansów publicznych.

5. Wskaźniki te, oceniane w skali od A (najlepsza możliwa ocena) do D, to wskaźniki jakościowe obejmujące ogólnie dość szeroką dziedzinę, w której można wyodrębnić wiele aspektów. Przykładowo ocena wskaźnika nr 22, dotyczącego istnienia i przejrzystości systemów zamówień publicznych w zakresie usług, robót i dostaw, opiera się w szczególności na analizie obowiązujących przepisów, właściwego stosowania tych przepisów (np. poprzez publikację przetargów) i skuteczności systemów kontroli oraz na porównywaniu cen osiągniętych przy zamówieniach publicznych z cenami praktykowanymi na rynku prywatnym.

6. Model sprawozdania proponowany przez ramy oceny przewiduje dołączanie do powyższych wskaźników informacji bardziej ogólnych dotyczących kraju i jego systemów zarządzania, w szczególności opisu rządowego programu reform zarządzania finansami publicznymi, z uwzględnieniem stopnia, w jakim reformy te obejmują zidentyfikowane poprzez wykorzystanie wskaźników niedociągnięcia.

7. Przeprowadzone badanie ram oceny doprowadziło do zaproponowania następujących poprawek:

- a) pewne wskaźniki obejmują ocenę systemów zarządzania i kontroli. Gdy jakiś system zostaje uznany za słaby, jego ocena może się sprowadzić do ograniczonych rozmów i badań. Stwierdzenie, że dany system funkcjonuje, wymaga natomiast bardziej pogłębionych kontroli, obejmujących testy kontroli wewnętrznej ⁽¹⁾;
- b) przydatne byłoby systematyczne opisywanie przyczyny niedociągnięć możliwych do zidentyfikowania, bez konieczności prowadzenia dodatkowo szczególnych badań. Dzięki temu możliwe byłoby lepsze ukierunkowanie programu reform rządowych, zmierzającego do wyeliminowania takich niedociągnięć;
- c) dwanaście wskaźników proponuje się oprzeć na danych określających wyrażanych liczbowo (dotyczących wariacji, terminów, kwot lub wartości procentowych) (patrz: *tabela H*). Odnotowywane w tym zakresie wyniki powinny być systematycznie umieszczane w sprawozdaniach oceniających, a niektóre z tych danych określających mogłyby być wykorzystywane w programach Komisji jako wskaźniki skuteczności;
- d) wskaźnik nr 3, dotyczący dochodów publicznych, powinien obejmować analizę porównującą pobrane dochody wewnętrzne z kwotą tychże dochodów przewidywaną na podstawie uzasadnionych przesłanek w oparciu o poziom aktywności gospodarczej kraju (poprzez porównanie, na przykład, poziomu importu z kwotą pobranych opłat celnych);
- e) wskaźnik nr 25, dotyczący kontrolowanych sprawozdań finansowych, przewiduje badanie ich poświadczenia przez najwyższy organ kontroli (NOK). Zalecane byłoby również poznanie opinii NOK w zakresie legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw takich sprawozdań, a także właściwego zarządzania finansami, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności w jej wykorzystywaniu;
- f) wskaźnik nr 26, dotyczący kontroli zewnętrznej, powinien obejmować analizę adekwatności środków od danych do dyspozycji NOK w stosunku do jego zadań;
- g) należałoby dodać wskaźnik służący ocenie realności i jakości zaksięgowanych świadczeń, w tym, w przypadku zakupów scentralizowanych, problematykę ich dostawy aż do beneficjentów końcowych ⁽²⁾;
- h) należałoby dodać wskaźnik służący ocenie walki z korupcją, poprzez badanie działań podjętych w celu jej zidentyfikowania, przeanalizowania i zwalczania ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Testy kontroli wewnętrznej, poprzednio zwane testami zgodności, są częścią uznawanych na całym świecie standardów kontroli. Patrz w szczególności międzynarodowe standardy kontroli (*International Standards on Auditing*) 330, 430 i 530 IFAC (Międzynarodowej Federacji Księgowych).

⁽²⁾ Na potrzeby tego wskaźnika za dane określające można by uznać współczynnik dostaw do beneficjentów końcowych towarów zakupionych w sposób scentralizowany.

⁽³⁾ Na potrzeby tego wskaźnika za dane określające można by uznać wskaźniki postrzegania, takie jak te wykorzystywane przez Transparency International.

Tabela H

Dane określające, powiązane ze wskaźnikami, stanowiące elementy ram oceny

Powiązane wskaźniki	Dane określające
1	<ul style="list-style-type: none"> — Różnica pomiędzy łącznym przewidzianym deficytem budżetowym a deficytem rzeczywistym, wyrażona procentowo w stosunku do wydatków wpisanych do budżetu — Różnica pomiędzy pierwotnym przewidywanym saldem budżetowym (przed naliczeniem odsetek) a saldem rzeczywistym, wyrażona procentowo w stosunku do wydatków wpisanych do budżetu
2	<ul style="list-style-type: none"> — Średnia różnica pomiędzy wydatkami rzeczywistymi i przewidywanymi, obliczona na podstawie klasyfikacji funkcjonalnej — Średnia różnica pomiędzy wydatkami rzeczywistymi i przewidywanymi, obliczona na podstawie klasyfikacji ekonomicznej — Średnia różnica pomiędzy wydatkami rzeczywistymi i przewidywanymi, obliczona z administracyjnego punktu widzenia — Niestabilność budżetowa (mediana wartości zmian, które zaszły z roku na rok w polityce budżetowej i w każdej klasyfikacji funkcjonalnej lub administracyjnej w trakcie czterech poprzednich lat obrachunkowych: zmiana polityki budżetowej wyrażana jest procentowo w stosunku do wielkości budżetu)
3	<ul style="list-style-type: none"> — Dochody rzeczywiste pomniejszone o dochody przewidywane i wyrażone procentowo w stosunku do wielkości budżetu
4	<ul style="list-style-type: none"> — Kwota zaległości wyrażona procentowo w stosunku do łącznych wydatków
10	<ul style="list-style-type: none"> — Liczba dni, które upłynęły od końca danego kwartału do publikacji kwartalnego sprawozdania budżetowego
14	<ul style="list-style-type: none"> — Liczba dni zarezerwowanych dla władz ustawodawczych na analizę ustawy budżetowej
18	<ul style="list-style-type: none"> — Wyrażona procentowo część przewidzianych środków, które otrzymują świadczeniodawcy
19	<ul style="list-style-type: none"> — Współczynnik błędów stwierdzonych w bieżących operacjach finansowych
22	<ul style="list-style-type: none"> — Ceny płacone przez sektor publiczny za towary, roboty i usługi są porównywalne z cenami płaconymi przez sektor prywatny za analogiczne świadczenia
24	<ul style="list-style-type: none"> — Liczba dni, które upłynęły od końca danego kwartału do podania do wiadomości władz publicznych kwartalnego sprawozdania budżetowego
25	<ul style="list-style-type: none"> — Liczba miesięcy, które upłynęły od końca roku obrachunkowego do przedstawienia władzom ustawodawczym sprawozdań finansowych
26	<ul style="list-style-type: none"> — Liczba miesięcy, które upłynęły od publikacji sprawozdań z kontroli zewnętrznej do zakończenia prac komisji parlamentarnej odpowiedzialnej za ich zbadanie

Źródło: PEFA. Zmieniony projekt ram oceny systemów zarządzania finansami publicznymi z 12 lutego 2004 r.

ZAŁĄCZNIK 3

WSKAŹNIKI SKUTECZNOŚCI KOMISJI

1. Punkt 3.7 Przewodnika wnosi wiele uściśleń dotyczących doboru i wykorzystania wskaźników skuteczności. W szczególności mówi on, że „Określanie wskaźników powinno odbywać się w miarę możliwości w ramach dokumentu strategicznego w sprawie ograniczania ubóstwa lub dokumentów definiujących politykę rządu, wspólnie z innymi donatorami”. Stanowi on, że wskaźniki powinny być SMART (Szczegółowe, Mierzalne, Akceptowane przez wszystkich zainteresowanych, Realistyczne i Terminowe).

2. Wskaźniki skuteczności włączone w programy Komisji mogą być pogrupowane w różnych dziedzinach, z których główne to sektory społeczne, takie jak zdrowie i edukacja oraz zarządzanie finansami publicznymi (wskaźniki finansów publicznych). Jedynie ta ostatnia kategoria jest badana w ramach niniejszej kontroli. Załącznik 13a do Przewodnika podaje jako przykład około czterdziestu wskaźników skuteczności, w tym siedem odnoszących się do finansów publicznych (patrz: *tabela I*).

Tabela I

Lista siedmiu wskaźników skuteczności dotyczących finansów publicznych proponowanych jako przykład w załączniku 13a do Przewodnika Komisji

Różnice między zapisami budżetowymi a celami podanymi na szczeblu sektorowym
Współczynnik wykonania budżetu (ogólny i w sektorach priorytetowych)
Część budżetu przypadająca na struktury najbardziej peryferyjne (w przypadku każdego badania)
Koszty jednostkowe produktów konsumpcyjnych w kontraktach publicznych/koszty jednostkowe zakupów lokalnych w sektorze prywatnym (lub przez donatorów) (w przypadku każdego badania)
Terminy płatności dostawcom
Odsetek przypadków nieprzestrzegania procedur
Czas potrzebny do publikacji sprawozdań finansowych i udzielenia absolutorium z wykonania budżetu

3. Zarysowuje się tendencja do opracowywania listy wskaźników wspólnie z rządem i donatorami. Z listy tej każdy może czerpać te, których chce użyć w szczególności. Celem jest określenie wskaźników w pełni akceptowanych przez kraj i unikanie mnogości różnych wskaźników wykorzystywanych przez każdego donatora z osobna.

4. Przyjęte wskaźniki skuteczności (typ i ilość) były wybierane w zależności od okoliczności danego przypadku. Ich liczba wiąże się na ogół z wielkością transz zmiennych związaną z finansami publicznymi (patrz: *tabela J*).

Tabela J

Udział wskaźników skuteczności w transzach zmiennych pięciu objętych kontrolą programów

(Kwoty w mln euro)

	Transze zmienne				Wskaźniki skuteczności			
	Kwota łączna	Kwota związana ze wskaźnikami finansów publicznych	Kwota związana ze wskaźnikami sektorowymi	Udział części „finanse publiczne” w kwocie łącznej	Łączna liczba	Liczba wskaźników finansów publicznych	Liczba wskaźników sektorowych	Udział wskaźników finansów publicznych w ogólnej liczbie wskaźników
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Czad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Źródło: Umowy finansowania.

5. Zdaniem Komisji, udział transz zmiennych (patrz: tabela K) jest zwiększany, gdy wola poprawy zarządzania finansami publicznymi wykazywana przez władze państwowe zasługuje na „wsparcie”.

Tabela K

Udział transz zmiennych w pięciu objętych kontrolą programach

(Kwoty w mln euro)

	Łączna kwota programu	Wsparcie budżetowe				Wydatki powiązane	
		Transze ogółem	Transze stałe	Transze zmienne		Wsparcie instytucjonalne	Kontrole
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Czad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Źródło: Umowy finansowania.

6. Spośród pięciu objętych kontrolą krajów trzy otrzymały już transze zmienne. W każdym przypadku wykorzystanie wskaźników skuteczności dotyczących zarządzania finansami publicznymi doprowadziło do wypłacenia niższych kwot niż przewidziane maksimum (patrz: tabela L).

Tabela L

Wpływ wskaźników skuteczności na kwotę transz zmiennych wypłacanych w objętych kontrolą krajach

(w mln euro)

Kategoria wskaźnika skuteczności	Zgodnie z umową finansowania		Zgodnie z oceną		
	Przewidziana liczba wskaźników	Maksymalna przewidziana kwota	Liczba osiągniętych wskaźników	Kwota wypłacona	Kwota niewypłacona
Transza zmienna na rok 2003 programu w Mozambiku					
Finanse publiczne	8	5	5	3,50	1,50
Sektory społeczne	14	5	9	3,20	1,80
OGÓŁEM	22	10	14	6,70	3,30
Transza zmienna na rok 2004 programu w Mozambiku					
Finanse publiczne	8	7	4	4,20	2,80
Sektory społeczne	14	7	10	4,90	2,10
OGÓŁEM	22	14	14	9,10	4,90
Transza zmienna na rok 2004 programu w Nigrze					
Finanse publiczne	5	8	3	4,50	3,50
Sektory społeczne	7	8	4	3,75	4,25
OGÓŁEM	12	16	7	8,25	7,75
Transza zmienna na rok 2004 (druga) programu w Zambii					
Finanse publiczne	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Transza zmienna na rok 2004 (trzecia) programu w Zambii					
Finanse publiczne	8	10	5	5,00	5,00
Sektory społeczne	8	20	7	16,25	3,75
OGÓŁEM	16	30	12	21,25	8,75
ŁĄCZNA KWOTA	83	100	52	53,55	46,45

(*) Spośród tych 5 wskaźników, 4 zostały osiągnięte tylko częściowo.

Źródło: Dokumentacja oceny wypłaconych transz.

ZAŁĄCZNIK 4

DOBRE PRAKTYKI W DZIEDZINIE KOORDYNACJI POMIĘDZY DONATORAMI: PRZYKŁAD MOZAMBIKU

1. Koordynacja pomiędzy donatorami i rządem odbywa się na mocy porozumienia o partnerstwie (*Memorandum of Understanding*). Podpisane w kwietniu 2004 r. porozumienie to miało na koniec 2004 r. szesnastu sygnatariuszy. Obejmuje ono matrycę (PAF — *Performance Assessment Framework*), której celem jest monitorowanie przebiegu reform oraz działania/wskaźniki za trzy lata (2004–2006) podlegające corocznemu przeglądowi.
2. Zasadniczo donatorzy nie stosują wskaźników skuteczności, które nie są zawarte w tej matrycy (od tej zasady istnieją jednak wyjątki, np. Komisja jeszcze przed podpisaniem porozumienia o partnerstwie wprowadziła do swojego programu własne wskaźniki).
3. Istnieje również matryca, która zawiera zobowiązania donatorów w stosunku do rządu. Obejmuje ona około dwudziestu działań do przeprowadzenia, podzielonych na sześć tematów: przewidywalność pomocy budżetowej, dostosowanie i harmonizacja wskaźników, ograniczenie kosztów administracyjnych związanych z misjami; przejrzystość; koordynacja wsparcia instytucjonalnego oraz dostosowanie kwot wypłacanych w formie pomocy budżetowej.
4. Przewodnictwo grupy donatorów jest rotacyjne (w trakcie kontroli funkcję tę pełniła Szwajcaria), poza tym istnieje „trójka”, którą tworzą aktualny, poprzedni i następny przewodniczący.
5. Dialog z rządem odbywa się za pośrednictwem komitetu sterującego, obejmującego przedstawicieli rządu i „trójki +”, to znaczy trójki (której skład podlega rotacji) oraz członków stałych, tj. Banku Światowego i Komisji. Komitet sterujący zbiera się co dwa miesiące, a w okresach wspólnych kontroli w kwietniu i wrześniu częściej.
6. W celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych donatorzy zobowiązali się do ograniczenia swych kontroli i ocen do dwóch wspomnianych już kontroli wspólnych.
7. Spotkania donatorów są organizowane na trzech poziomach: na szczeblu szefów misji (w kwestiach dotyczących zagadnień politycznych), szefów ds. współpracy (w kwestiach dotyczących określania priorytetów) i ekonomistów (w kwestiach dotyczących technicznego monitoringu).
8. Ekonomisci pracują w grupach tematycznych, za które donatorzy przyjęli odpowiedzialność zgodnie z dokonanym przydziałem. Dziedzina „finanse publiczne” obejmuje grupy zajmujące się systemem zarządzania finansowego państwa (SISTAFE), dochodami (podatki, opłaty i cła), zamówieniami publicznymi oraz kontrolą. Przedstawicielstwo odpowiedzialne jest za grupę zajmującą się kontrolą i aktywnie uczestniczy we wszystkich innych grupach, z wyjątkiem grupy zajmującej się dochodami, w przypadku której jego rola ogranicza się do uzyskiwania informacji o jej pracach.
9. Oprócz dziedziny „finanse publiczne” istnieją inne grupy zajmujące się: analizą budżetową (w pracach tej grupy przedstawicielstwo uczestniczy), monitorowaniem programu ograniczania ubóstwa, reformą sektora publicznego (w tym zagadnieniem korupcji) itp. Przedstawicielstwo planuje udział w grupie zajmującej się reformą sektora publicznego w charakterze zwykłego obserwatora (ponieważ nie finansuje jej działalności).
10. Ocena zarządzania finansami publicznymi (PFMA) opracowana wspólnie z rządem we wrześniu 2004 r. została sporządzona zgodnie z ramami oceny PEFA (patrz: załącznik 2).

**ODPOWIEDŹ KOMISJI NA SPECJALNE SPRAWOZDANIE W SPRAWIE
POMOCY BUDŻETOWEJ EFR DLA KRAJÓW AKP: NADZÓR KOMISJI
NAD „REFORMĄ FINANSÓW PUBLICZNYCH”**

STRESZCZENIE

I. Celem pomocy budżetowej jest tworzenie warunków wzrostu i ograniczenie ubóstwa. Wykorzystujący ten instrument donatorzy są zdania, że po spełnieniu pewnych warunków kwalifikowalności ta forma pomocy zapewnia skuteczność większą niż inne, a to za sprawą umacniania możliwości wypracowywania i wdrażania przez rządy reform na poziomie makroekonomicznym, sektorowym lub w sferze finansów publicznych. Z tej perspektywy pomoc budżetowa stanowi również odpowiedź na kwestie związane z ewentualnym ryzykiem, jakie towarzyszy pomocy zewnętrznej opartej o pomoc przyznawaną na projekty. Pomoc budżetowa ma zatem wielowymiarowy charakter. Pomoc Komisji na rzecz krajów AKP przykłada równie wielką wagę do kwestii zdrowia czy kształcenia, jak do — równie istotnych — finansów publicznych. Sprawozdanie Trybunału w odniesieniu do tej ostatniej sfery winno być postrzegane w szerszej zakrojonym kontekście.

II. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja decyduje się na kierowanie środków pomocowych do krajów o słabej strukturze administracyjnej. Odnosi się to do wielu różnych dziedzin, w tym również do finansów publicznych — jako że to właśnie ich słabościom pomoc ta ma zaradzić. W ciągu wielu lat Komisja, jak stwierdza sam Trybunał, znacznie poprawiła swoją zdolność oceny sytuacji w dziedzinie finansów publicznych, nie rzadko podejmując inicjatywy w stosunku do innych donatorów funduszy.

III. Z punktu widzenia Komisji, ryzyko należy zdefiniować jako „wszystko, co może stanowić przeszkodę w realizacji celów” (SEC(2004) 318 z dnia 12 marca 2004 r.) Tak więc należy szacować czynniki ryzyka w odniesieniu do zamiarów i do ogłaszanych celów. Z tej przyczyny trudno o ich określenie bez wzięcia pod uwagę końcowych celów (zwalczania ubóstwa) oraz wielowymiarowych aspektów działań tego typu.

IV. Komisja podziela opinię Trybunału w kwestii postępów, jakie poczyniła w rozwijaniu narzędzi analizy i monitorowania. Pozwoliło jej to na dostarczanie zgodnych z rzeczywistością danych i na odpowiednie reagowanie. Z pewnością możliwe jest poczynienie dalszych postępów, co się tyczy stosunku nakładów do korzyści wynikających z tych narzędzi, zrównoważenia działań kontrolnych i działań Komisji oraz wagi, jaką należy przykładać do innych aspektów programu (Komisja przywiązuje wielką wagę do społecznych stron pomocy budżetowej).

V. Ogólnie rzecz biorąc, zalecenia Trybunału zostały przyjęte i pociągnęły już za sobą konkretne działania.

- a) Przewodnik metodologiczny jest obecnie aktualizowany, nowa wersja zapewne ukaże się w 2005 r.
- b) Kwestie zasad decydujących o tym, czy dany kraj kwalifikuje się do przyznania pomocy, zostaną uściśnione.
- c) Nieprzerwanie prowadzi się poszukiwania motywujących wskaźników wykonania.
- d) i e) Prace PEFA zmierzają ku końcowi, Komisja nie zarzuca natomiast swojej misji w dziele koordynowania wszystkich donatorów, w tym również na poziomie lokalnym, w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi.
- f) Komisja zamierza propagować znaczenie Parlamentów i najwyższych organów kontroli (SAI) w poszanowaniu niezależności uprawnień poszczególnych instytucji i w świetle Porozumienia z Cotonou.

WPROWADZENIE

1. W związku z wnioskami ze specjalnego sprawozdania nr 5/2001 i w zgodzie z zawartymi w nim zaleceniami, Komisja ewoluuje w kierunku, między innymi, pomocy budżetowej, która nie jest przeznaczona na określone cele.

2. Jak zaznaczył Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 5/2001 (ust. 62, zalecenie 1 lit. e)), Komisja nie odpowiada za błędy w zarządzaniu popełniane przez krajowe resorty odpowiedzialne za wykonanie budżetów poszczególnych państw. Do jej obowiązków należy natomiast ściśle śledzenie ewolucji, jaką przechodzi zarządzanie finansami publicznymi, i tym też właśnie się zajmuje.

AUDYT: BEZPOŚREDNIA POMOC BUDŻETOWA I POMOC BUDŻETOWA NIEPRZEZNACZONA NA OKREŚLONE CELE

3–6. Pomoc budżetowa ma na celu dostarczenie poszczególnym państwom zasobów, które pozwolą im ograniczyć ubóstwo. W tej perspektywie ma ona wspierać wprowadzanie istotnych reform. W ramach tego wsparcia, Komisja jest zobowiązana do weryfikowania, przed dokonaniem wpłaty na rzecz kraju będącego beneficjentem pomocy, dopełnienia wszelkich nałożonych na ten kraj warunków. Zgodnie z praktyką innych donatorów (w szczególności instytucji z Bretton Woods) pomocy tej w zasadzie nie wiąże się już z konkretnym celem.

7. Pomoc wspólnotowa wpisuje się w ramy wsparcia wg Strategii Ograniczania Strefy Ubóstwa (PRSP). Przybrała ona w bieżącej dekadzie (po roku 2000) nową zorientowaną na wyniki formę. Kwota pomocy jest zróżnicowana (zróżnicowane transze) w zależności od realizowanych celów w zakresie poprawy poziomu usług (np. szczepienia, opieka okołoporodowa, odwiedziny w szkołach) lub finansów publicznych. Ten ostatni obszar stanowi przedmiot niniejszego sprawozdania.

9. Pomoc budżetowa uprawnia wykorzystujących ją donatorów do podjęcia poważnego dialogu z państwami na temat sposobu zarządzania zasobami publicznymi. Ambicje tego typu pomocy sięgają zatem daleko wyżej, aniżeli w przypadku pomocy zorientowanej na projekt, której wpływ ogranicza się zazwyczaj do poprawnej realizacji danej inwestycji.

10. Co więcej, podczas gdy projekty wymagają trudnych do opanowania dla państw beneficjentów procedur towarzyszących, pomoc budżetowa umożliwia wzmocnienie procedur krajowych.

11. Jakkolwiek złożona dla donatora, pomoc taka jest z całą pewnością bardziej przyjazna dla państw beneficjentów. Tym samym ograniczeniu ulegają czynniki ograniczające efektywność pomocy związane z wielością wymaganych procedur czy z rozproszeniem działań.

12. Komisja jest zdania, że obecna pomoc budżetowa, przy spełnieniu wymaganych warunków, przynosi istotne korzyści europejskim podatnikom, co uzasadnia ryzyko związane ze słabymi stronami krajowych systemów finansów publicznych. Niezależnie od powyższego, ryzyko braku przełożenia udzielanej pomocy na ograniczenie ubóstwa jest przez Komisję bardzo poważnie traktowane. Komisja stara się zaradzić temu zagrożeniu poprzez zastosowanie warunków przedwstępnych. Przewidziana jest także możliwość wstrzymania udzielanej pomocy, lub też jej ograniczenia — w zależności od efektywności działań danego kraju. Reasumując, Komisja dokłada wszelkich starań — od przyjęcia aż do wdrożenia programu — aby wykorzystać wszelkie odpowiednie narzędzia kontroli, których koszt jest racjonalny w stosunku do podejmowanego ryzyka i do posiadanych zasobów ludzkich (patrz dalej: odpowiedzi na punkty 63 i 65).

13. Poprawa zarządzania finansami publicznymi stanowi kluczowy czynnik rozwoju i stanowi główny cel pomocy budżetowej, zmierzając ku zwiększeniu przejrzystości, rzetelności i skuteczności tegoż zarządzania. Poprawa zarządzania finansami publicznymi przyczynia się również do ograniczania ubóstwa.

14. Problem zależności od pomocy stanowi natomiast zagadnienie ogólne, wykraczające poza zasięg pomocy budżetowej. Z drugiej strony, system zróżnicowanych transz został przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) uznany za właściwą metodę przeciwdziałania niestabilności pomocy.

15. Zarządzanie ryzykiem związanym z pomocą budżetową odbywa się poprzez określanie warunków opracowania i wdrażania takiego wsparcia: warunki kwalifikowalności określone w propozycji finansowania; warunki uruchomienia i wdrożenia określone w umowie o finansowanie, od spełnienia których uzależniona jest decyzja Komisji o udzieleniu bądź nieudzieleniu pomocy tego rodzaju, o jej ewentualnym zawieszeniu w trakcie udzielania bądź o zwiększeniu lub zmniejszeniu jej kwoty.

KONTROLA PRZEPROWADZANA PRZEZ TRYBUNAŁ

19. (a, b, c, d) Kontrole prowadzone przez Trybunał skupione są przede wszystkim na zarządzaniu finansami publicznymi. Stanowi ono nadzwyczaj ważną dla Komisji, acz nie jedyną sferę. Zarówno w chwili opracowania, jak i w trakcie wdrażania pomocy, uwzględnia się również inne istotne obszary: sytuację makroekonomiczną, politykę w zakresie zdrowia i edukacji, zdolność danego państwa do monitorowania wskaźników wykonania, jak również jakość dokumentacji strategicznej DSRP. Ryzyko związane z zewnętrzną pomocą zostało określone w dokumencie Komisji SEC (2004) 318 jako „wszystko, co może stanowić przeszkodę w realizacji celów”. Ryzyko to powinno zatem być „zawsze szacowane w odniesieniu do ostatecznych zamierzonych celów”.

20. Celem przeprowadzanej przez Trybunał kontroli nie jest określenie wpływu pomocy budżetowej na ograniczenie ubóstwa, jednakże Komisja pragnie podkreślić, że należy również zbadać zalecenia i analizy Trybunału w świetle konieczności zachowania właściwej równowagi pomiędzy różnymi obszarami objętymi pomocą budżetową, w tym uwzględniając jej końcowe efekty. W niektórych państwach konieczne może okazać się zwrócenie niemniej bacznej uwagi na szczepienia dzieci czy też na częstotliwość odwiedzin w ośrodkach zdrowia, jak na kwestie finansów publicznych.. Wyjaśnia to dlaczego w poszczególnych państwach przykładą się różną wagę do odpowiednich wskaźników w dziedzinie zdrowia, edukacji lub finansów publicznych.

WYNIKI KONTROLI

23. Przewodnik, który stanowił wedle samego Trybunału znaczący krok naprzód, został pomyślany jako dokument ustawnie ewoluujący. Obecnie wprowadzane są do niego stosowne zmiany. Ostateczne wnioski z kontroli przeprowadzanej przez Trybunał były konieczne dla wprowadzenia zmian w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

24. Ważna jest kwestia dochodów. Stanowi ona zresztą część programów wspieranych przez Komisję i będzie stanowić jeden ze wskaźników PEFA. W sprawach rozdziału ról pomiędzy donatorów kwestiami tymi zajmuje się MFW. Komisja stara się nie powielać prac tej instytucji i koncentruje uwagę na tych sprawach, w których może zapewnić rzeczywistą wartość dodaną.

25. Struktura tych części propozycji finansowania, które dotyczą finansów publicznych może ulec poprawie, z utrzymaniem wszakże optymalnej równowagi pomiędzy poszczególnymi częściami programu, tak by informacje dotyczące sektorów społecznych w żadnym razie nie zostały uszczuplone.

26. Przestrzeganie kryteriów kwalifikowalności można skodyfikować w sposób znacznie bardziej wyraźny.

27. Dotychczas regularnie nowelizowano zapisy przewodnika w postaci zaleceń kierowanych do przedstawicielstw. Najważniejsze z nich znajdują się również na stronie internetowej Komisji. Planuje się wydanie skonsolidowanej wersji przewodnika, z jednoczesnym rozbudowaniem strony internetowej.

28. Podobnie jak pozostali donatorzy zapewniający pomoc budżetową, również Komisja, wydając wnioski i decyzje w sprawie kwalifikowalności, opiera się na analizie wstępnego stanu rzeczy i na realistycznych perspektywach poprawy sytuacji. Analiza taka sprawia, że Komisja interweniuje w sposób stosunkowo wybiórczy.

29. Dynamicznie interpretując art. 61 ust. 2, naraża się wprawdzie na zwiększenie krótkoterminowego ryzyka, jednak tak stosowana zasada wybiórczości opartej na poświadczonych przez Trybunał rzetelności stawianej diagnozy i na gotowości państw beneficjentów do wprowadzenia reform połączonej z poprawą ich sytuacji finansowej pozwala na ograniczenie i kontrolowanie tego ryzyka. Ponadto Komisja stoi na stanowisku, że dogłębna znajomość początkowego stanu rzeczy i wiarygodnych prognoz jego poprawy zwiększa prawdopodobieństwo, że pomoc budżetowa będzie miała odpowiedni wpływ tak na naprawę finansów publicznych, jak na ograniczenie ubóstwa.

30. Spójność, której domaga się Trybunał, zostanie wyraźniej podkreślona, przy pełnym zachowaniu racjonalnej równowagi między zadaniami w zakresie kontroli, zadaniami deskryptywnymi oraz działaniami Komisji, a także przy zrównoważeniu poszczególnych części propozycji finansowania (w szczególności tych odnoszących się do sektorów społecznych). Wreszcie, Komisja w dalszym ciągu stosować będzie podejście skoncentrowane na tych aspektach programu reform, które Komisja uznaje za kluczowe w perspektywie krótko- i średnioterminowej przy jednoczesnym uzasadnieniu przyjętych priorytetów.

32. Trybunał zauważył, że większość informacji zazwyczaj zawiera się we propozycjach finansowania. Podjęte zostaną jednak starania, aby informacje te były mniej rozproszone, przedstawiane w sposób bardziej formalny, ustrukturyzowany, z wyraźniejszym uwzględnieniem związków między nimi, oczywiście w granicach rozsądku.

33. Propozycje finansowania zawierają, jak stwierdza Trybunał, istotne nowości. Trudno o wyczerpujące opisanie tych reform, tym bardziej, że te same procedury winno się zastosować do pozostałych sektorów, wymagających uwzględnienia we propozycji finansowania, jak sytuacja makroekonomiczna, ochrona zdrowia, edukacja, statystyka, a następnie ocena CSRP — by wymienić tylko obszary, które systematycznie się pojawiają. Nie jest bynajmniej pewne, czy stosowane przy każdej okazji tak wyczerpujące opisy stanowiły rzeczywistą wartość dodaną.

34. Korupcja to plaga będąca przedmiotem stałej troski Komisji. Walka z korupcją została podlega skądinąd postanowieniom art. 9 Umowy o partnerstwie z Kotonu. Kwestia korupcji leży zatem nie tyle w zakresie odrębnego instrumentu, ile w samym sercu współpracy. Standardowa klauzula o walce z nadużyciami/korupcją jest poza tym włączona we wszystkie standardowe umowy o finansowanie, z umową stosowaną do pomocy budżetowej włącznie. Jak słusznie zauważa Trybunał, potężnym atutem pomocy budżetowej jest fakt, że godzi ona w jedno z głównych potencjalnych źródeł korupcji w wielu krajach AKP, jakim jest zarządzanie finansami publicznymi. Komisja podzieli się, w propozycjach finansowania, wszelką posiadaną wiedzą o innych obszarach zagrożonych korupcją (jak wymiar sprawiedliwości, policja, najwyższy organ kontroli itd.), jakkolwiek poważne bądź wiarygodne byłyby to informacje.

35–36. Istnienie formalnych planów, z opisem potrzeb oraz instytucjonalnych punktów oparcia, byłoby wysoce pożądane dla wszystkich sektorów. Plany te powinny przygotować same państwa. Komisja służy i będzie służyć pomocą w ich sporządzaniu. Jednak niektóre z planów jeszcze nie zostały opracowane lub nie zawsze są wyczerpujące, a ich stała aktualizacja wciąż napotyka przeszkody. Wspomagając opracowywanie tych planów, Komisja usiłuje doprowadzić do wyraźnego określenia priorytetów, w tym również w odniesieniu do celów finansowanych przez EFR.

37. Przewidywane w przewodniku opinie zatwierdzające szefów przedstawicielstw są w sposób domniemany udzielane w momencie gdy propozycje finansowania (zawierające cały zakres wskaźników i warunków ujmowanych następnie w pełni w umowach o finansowanie) są przekazywane. Komisja przewiduje, że we wnioskach półrocznych sprawozdań przedstawiona będzie ogólna opinia o sytuacji finansów publicznych i ocena perspektyw ich poprawy.

38. Trybunał przyznaje, że Komisja — poza jednym wyjątkiem — zauważała wszystkie słabości, które wyszły na jaw w trakcie kontroli. Wyjątek dotyczy „zaległych zobowiązań” w Czadzie, w ramach zawieszono przez Komisję program, a więc niestanowiącego już przedmiotu takiego dochodzenia.

Rząd miał podjąć pewne działania naprawcze. Komisja będzie śledzić wyniki tych reform.

39. Trybunał odnotowuje, że decyzje Komisji nie były oparte na dokładnej znajomości konkretnych sytuacji (punkt 31) ani na przewidywaniach istotnych zmian (punkt 38). Komisja zadba o bardziej konkretne uzasadnienie swoich decyzji.

40. We wszystkich odwiedzanych krajach Komisja idzie w ślady MFW, działa wraz z Bankiem Światowym i, w większości przypadków, z innymi donatorami. Ogólnie, donatorzy (z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych) skłaniają się coraz wyraźniej ku stosowaniu pomocy budżetowej. Zagadnienia widoczności oraz zwrotu pomocy stanowią elementy, które należy wziąć pod uwagę.

42. Komisja wprowadziła narzędzie systematycznego monitorowania zarządzania finansami publicznymi, a w świetle wniosków, jakie wyciągnęła po pierwszej fali sprawozdań zamierza je doskonalić. Ulepszenia te powinny:

- a) uwzględniać sytuację opisaną przez wskaźniki PEFA;
- b) obejmować monitorowanie wdrażania programów pomocy instytucjonalnej;
- c) zawierać analizę spójności pomiędzy istniejącymi niedociągnięciami a planowanymi reformami i wsparciem;
- d) zawierać ogólne wnioski przedstawicielstwa;

e) zmierzać do tego, by elementy faktograficzne znajdujące się w raportach były nadal wymieniane z pozostałymi donatorami;

f) przewidywać dalsze, jak najściślejsze włączanie władz krajowych w proces oceny;

g) ograniczyć częstotliwość sporządzania sprawozdań (z wyjątkiem przypadków szczególnych, wymagających bardziej zindywidualizowanego podejścia) do okresów rocznych proponowanych przez Trybunał.

43. Sprawozdania te opierają się już obecnie na najświeższych ocenach.

44. Ramy oceny zostały przetestowane w dużej mierze przez samą Komisję i już są w trakcie finalizacji. Po rocznym okresie próbnym planuje się wprowadzenie dalszych poprawek. Pewne sugestie Trybunału zostały już omówione z innymi donatorami.

45. Definiowanie istotnych wskaźników wykonania stanowi przedmiot ciągłych starań Komisji. To jedna z przyczyn, dla których Komisja przeprowadziła wsteczną ocenę doświadczeń w stosowaniu zróżnicowanych transz.

46. Jednym z wniosków, jaki płynie z tej oceny, jest konieczność ograniczenia liczby wskaźników i zawężenie ich do określonych dziedzin, jeśli mają one być skuteczne. Powinny obejmować te elementy, które uznaje się za istotne. Postępowanie Komisji nie ogranicza się jednak wcale do samych wskaźników, jak to widać w strukturze sprawozdania dotyczącego monitorowania przygotowywanego przez przedstawicielstwa.

47. Sprawozdania dotyczące monitorowania podlegają ewolucji. W pierwszych sprawozdaniach przedstawicielstwa opisywały ówczesny stan rzeczy, być może ograniczając się do statycznej oceny. Kolejne sprawozdania powinny kłaść większy nacisk na aspekty dynamiczne. Zostały one wykorzystane przez służby centralne, które będą pracować nad poprawą informacji zwrotnej dla przedstawicielstw.

48. Zachęta do reform, która skutecznie wpłynęłaby na rząd, nie zależy wcale wyłącznie od trafnie dobranych wskaźników wykonania. Wiąże się również z innymi czynnikami, jak kwota pomocy, ogólna współzależność donatorów, skuteczność w ich skoordynowaniu itd. Komisja negocjuje z rządami poszczególne wskaźniki i dokłada starań na rzecz koordynacji z pozostałymi donatorami. Komisja uważa, że jest rzeczą naturalną, iż w zależności od sytuacji, liczba i rodzaj wskaźników dotyczących zarządzania finansami publicznymi może być różna dla różnych krajów.

49. Poziomy alokacji i wykonania budżetu, zwłaszcza w sektorach ochrony zdrowia oraz edukacji powinny być dla Komisji najważniejszymi wskaźnikami do wzięcia pod uwagę przy udzielaniu pomocy budżetowej. Fakt ich łatwej dostępności stanowi raczej zaletę niż wadę. Powinno się je uzupełnić o ograniczoną liczbę wskaźników dobranych odpowiednio do sytuacji danego kraju.

50. Kiedy to konieczne, należy zadbać o doprecyzowanie definicji, sposobu wyliczania oraz źródeł pochodzenia każdego z wskaźników.

51. Waga zróżnicowanych transz oraz wskaźników wyników odnoszących się do finansów publicznych, jest zależna od wielu elementów: uzależnienie od szczególnej pomocy, ewentualna niepewność sytuacji gospodarczej, stan sektorów ochrony zdrowia i edukacji, wnioski z poprzednich programów... W przypadku pięciu krajów obserwowanych przez Trybunał, jasne jest, że waga wskaźników finansów publicznych bywa proporcjonalna do słabości tychże systemów (w przypadku Zambii sięgała ona 59 %, w Etiopii zaś 7 %).

52. Koordynacja działań z innymi donatorami — czy to na szczeblu siedzib głównych czy na szczeblu lokalnym, zawsze stanowiło przedmiot głębokiego zainteresowania Komisji.

53. Koordynacja ta rozwijała się w ramach programu PEFA pod egidą Komisji i Banku Światowego, ale również dzięki partnerstwu strategicznemu z Afryką (PSA) oraz współpracy z Komitetem Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD.

54. Na szczeblu lokalnym, jak stwierdza sam Trybunał, koordynacja jest zadowalająca. Konieczne jest z całą pewnością jej sformalizowanie w związku z dużą liczbą partnerów udzielających pomocy (Mozambik) — nie jest ono jednak konieczne przy mniejszej ich liczbie. Komisja przejęła inicjatywę w wielu dziedzinach (np. wymagając monitorowania wskaźników wykonania) i częstokroć podejmowała inicjatywy grup donatorów. W innych dziedzinach uszanowała ona podział ról między poszczególnych donatorów (np. monitorowanie sytuacji makroekonomicznej i wpływów MFW).

55. Prawdą jest, że nawet państwom beneficjentom i Funduszowi nie jest łatwo się uzyskać jasny przegląd finansowania pomocy przez innych donatorów.

56. Sukces reform wymaga od wszystkich zainteresowanych stron pełnego zaangażowania.

58. Komisja zdaje sobie sprawę z ważnej roli, jaką odgrywają krajowe parlamenty, jak również z konieczności jej umacniania i propagowania. Tym niemniej nie należy przeceniać jej zdolności do interwencji w tej dziedzinie, jako że rozłożenie i zrównoważenie uprawnień między parlament a rząd stanowi zagadnienie dotyczące bezpośrednio suwerenności państwa beneficjenta. Należy zatem odnosić się doń z zachowaniem ostrożności i poszanowaniem niezawisłości poszczególnych instytucji państwa beneficjenta, oraz w świetle ustaleń Umowy z Kotonu.

59. Sytuacja najwyższych organów kontroli (SAI) jest również skrajnie odmienna w różnych państwach. Niemniej jednak, kiedy tylko to możliwe, Komisja stara się uwzględnić wszelkie użyteczne informacje będących owocem ich prac.

60. Tekst w ramce nr 7 stanowi przykład dialogu, nie zawsze łatwego, jaki Komisji udało się rozwinąć z SAI w Mozambiku. Naczelny sąd administracyjny zwracał donatorom uwagę na swój niezależny status.

61. Komisja niejednokrotnie popierała i instytucjonalnie wspomagała SAI. Projekt dokumentu strategicznego został przekazany przedstawicielstwom.

62. Możliwości nawiązania przez Komisję dialogu z parlamentami i z najwyższymi organami kontroli winno się badać z dużą dozą ostrożności, w każdym przypadku z osobna, i w świetle Umowy z Kotonu. Chodzi tu o bardzo drażliwe obszary, wkraczające na grunt suwerenności państw, które winno się zawsze rozpatrywać w poszanowaniu krajowego prawodawstwa, ustalającego rozdział i równowagę władz pomiędzy konkretnie instytucje.

63. Należy zapewnić równowagę pomiędzy zasobami ludzkimi zaangażowanymi w monitorowanie i kontrolę oraz zasobami aktywnie uczestniczącymi w dialogu politycznym, jak również tymi które monitorują finanse publiczne a obserwującymi wskaźniki społeczne czy sytuację makroekonomiczną.

65. Komisja zdaje sobie sprawę, że postawiła sobie ambitne zadania, gdy je przyrównać do posiadanych przez nią zasobów ludzkich. Pragnie zarazem podkreślić, że przyrost zadań zgodny z zaleceniami tego sprawozdania, zapewne przepaść tę jeszcze pogłębi.

66. Komisja opracowuje obecnie listy kontrolne w myśl zaleceń Trybunału.

67. Komisja nie ustaje w wysiłkach na rzecz szkolenia kadr.

68. Wymiana pracowników pomiędzy przedstawicielstwami będzie umacniana w oparciu o najlepsze doświadczenia.

69. Patrz: odpowiedź Komisji na punkt 38.

70. Komisja podziela zdanie Trybunału nt. licznych oznak postępu, jakie dały się zaobserwować w zarządzaniu finansami publicznymi w państwach będących beneficjentami pomocy budżetowej, co jest zgodne z zakładanym celami. Upewniło to Komisję co do słuszności podjętych wyborów. Wpływ poprawy zarządzania budżetem ogarnia całościowo zasoby rządu — nie zaś fundusze wspólnotowe. Należy zauważyć, że owe oznaki poprawy powinno się skonsolidować i ugruntować, co przemawia za kontynuowaniem wysiłków.

71. Trzeba dodać, że w szczególności za sprawą programów pomocy budżetowej na dzisiejszej wokandzie pojawia się rzeczywiście globalna reforma finansów publicznych. W takiej perspektywie zaobserwowane przez Trybunał Obrachunkowy „raczej pozytywne częściowe okresowe wyniki” stanowią korzystne zjawisko, które po części są wynikiem pomocy budżetowej.

72. Każda umowa o finansowanie zawiera szczegółowe informacje dotyczące spodziewanych warunków i wyników (mierzonych przy pomocy wskaźników), stanowiąc przy tym prawne zobowiązanie umowne między państwem beneficjentem a Komisją. Reakcje Komisji wynikają z zarządzania ryzykiem uznanym za właściwe w danym przypadku. I tak w jednym na pięć przypadków badanych przez Trybunał Komisja zawiesiła udzielanie pomocy. W innych przypadkach uzależniła zmiany wysokości pomocy od konkretnych wskaźników wykonania, które nie były skądinąd wcale ograniczone do samych tylko finansów publicznych, ale także do udzielanej najuboższym oraz kobietom i dzieciom pomocy społecznej.

73. W trakcie lub po zakończeniu każdego z programów nieuruchomione dotąd — czy to z powodu niedochowania warunków czy z braku osiągniętych rezultatów — środki zostają uwolnione i przekazane do krajowego programu indykatywnego (NIP). Takie przypadki niespożytkowania środków bywają zwykle sankcjonowane w trakcie podsumowania śródrokowego lub końcowego, które w niektórych wypadkach pozwalają na ograniczenie całkowitej kwoty krajowego programu indykatywnego. Tak więc zróżnicowane transze nadal stanowić będą zachętę.

74. Warunki szczegółowe, waga poszczególnych transz i odpowiednie wskaźniki podlegają przeglądowi przy każdym nowym programie, jak to wykazuje przegląd pomocy, dokonany niedawno przez Komisję.

WNIOSKI I ZALECENIA

76. Trybunał stwierdza, że Komisja określiła *ramy metodologiczne*, co stanowi istotny postęp w stosunku do poprzedniej sytuacji (punkt 23). Uważa ona, że ramy te mogą zostać uzupełnione i uściśnione w pewnych obszarach (punkty 25, 26). W szczególności należałoby zwiększyć spójność i logikę programów (punkt 30). Aktualizację ram metodologicznych, dokonane dotychczas, zostaną skonsolidowane w nowej wersji Przewodnika, której opracowaniem zajmują się właściwe służby. Zawierać on będzie także zaktualizowane wzory sprawozdań dotyczących monitorowania (punkt 42).

77. Trybunał zwraca uwagę, że ramy metodologiczne zostały *wdrożone* w sposób raczej zadowalający, i że wskaźniki wykonania ulegają poprawie. Niektóre aspekty mogą jeszcze być uzupełnione lub uściśnione. Komisja podkreśla, że należy dążyć do równowagi między poszczególnymi składnikami pomocy budżetowej: uwaga skierowana na kwestie sektorów społecznych winny być traktowane jako priorytetowe. Pomoc budżetowa będzie nadal skierowana przeciw jednemu z głównych źródeł korupcji: nieprawidłowościom w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Sprawozdania przedstawicielstw powinny ewoluować w kierunku bardziej zdynamiczowanych.

79. Priorytetem Komisji jest koordynowanie — zarówno na szczeblu siedzib głównych, jak i na szczeblu lokalnym, w szczególności co się tyczy wdrażania ram oceny PEFA. W dziedzinie pomocy budżetowej Komisja jest aktywna we wszelkich sferach koordynacji.

80. Badanie Trybunału wykazało, że informacje, na jakich opierano decyzje o finansowaniu (a następnie zaprezentowane w dokumentacji dotyczącej monitorowania), są zgodne z rzeczywistością.

81. Komisja odnotowuje, że Trybunał nie podważa jej interpretacji art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu. Wybiórczość pomocy Komisji, wynikająca z tejże interpretacji skoncentrowanej na rzetelności stawianych diagnoz i na woli reformatorskiej państwa beneficjenta pozwala na określenie i na kontrolowanie ryzyka, o którym wspomina Trybunał.

82. Komisja będzie nadal doskonaliła formy prezentacji programów, uwidaczniając ich wewnętrzną spójność, przy zachowaniu rozsądnej równowagi pomiędzy poszczególnymi częściami programu — nie ograniczając się wyłącznie do kwestii finansów publicznych — zachowawszy wzgląd na konieczne wyważenie proporcji prac monitorujących, kontroli i czynnych interwencji wobec rządów i innych donatorów, biorąc nareszcie pod uwagę i koszt i oczekiwany zysk z bardziej wyczerpujących informacji.

83. Wiele elementów wskazuje na pojawienie się korzystnych trendów w zarządzaniu finansami publicznymi w wielu krajach korzystających z pomocy budżetowej. Co do kwestii ryzyka, które Komisja określiła w dokumencie roboczym określającym ryzyko związane z pomocą zewnętrzną jako „wszystko, co może stanowić przeszkodę w realizacji celów”, uważa ona, że „ryzyko należy zawsze odnosić do ostatecznych wyznaczonych celów”.

84. Trwa aktualizacja przewodnika w dziedzinie metodologii. Komisja czekała na zalecenia Trybunału w celu włączenia tych, które uzna za istotne. Zalecenia winny kłaść nacisk na konieczność pełniejszego uwypuklenia spójności działań. Komisja odnotowuje, że jej decyzje ani spójność działań nie zostały podważone przez kontrolę przeprowadzoną przez Trybunał. Walka z korupcją, w szczególności w zakresie wykorzystania funduszy publicznych jest i pozostanie w samym centrum programów. Pewne proponowane ulepszenia sprawozdania z monitorowania zostaną wzięte pod uwagę przez Komisję. W kwestii przychodów Komisja wyraża zastrzeżenia — nie tyle do inherentnej wagi samej sprawy, ile do wartości dodanej jaką może przynieść analiza tak dobrze rozpoznanej przez MFV problematyki.

85. Zaplanowano, że kolejny przewodnik ma pomóc w dostarczeniu, dla każdego z przypadków, bardziej formalnego doświadczenia na poszanowanie art. 61 ust. 2 Umowy z Kotonu.

86. Komisja dołoży starań, by wykorzystywać wskaźniki jak najbardziej zachęcające i zorientowane na wyniki, nawet jeśli oszacowanie poziomu rzeczywistego oddziaływania motywującego pozostaje rzeczą trudną.

87. Komisja dokłada najwyższych starań, traktując rzecz priorytetowo, dla doprowadzenia do skutku ram oceny efektywności finansów publicznych wypracowany przez PEFA, które te ramy sama zainicjowała. Tym niemniej jest to zależne również od postawy innych donatorów. Na określonym etapie wypracowanie wspólnego podejścia wymaga kompromisu.

88. Już od wielu lat Komisja stara się umacniać koordynację na poziomie lokalnym, wychodząc z licznymi inicjatywami wspólnych ram z innymi donatorami pomocy budżetowych.

Model, który popiera Komisja, przewiduje pozostawienie każdemu z donatorów swobody decydowania.

89. Kluczową rolę odgrywają tu parlamenty i najwyższe organy kontroli. Tym niemniej, wielkiej ostrożności i rozwagi wymaga ewentualność wejścia w kontakt z tymi instytucjami. Czyli to, Komisja zobowiązana jest zachować pełne poszanowanie suwerenności państw oraz istniejących krajowych przepisów w dziedzinie rozdziału i równowagi kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Każda próba zwrócenia się do tych organów wymaga również analizy w świetle postanowień Umowy z Kotonu.