

## I

(Tájékoztatások)

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 2005/2 sz. KÜLÖNJELENTÉS

az EFA-ból az AKCS-országoknak nyújtott költségvetési támogatásokról,  
 illetve a közpénzkezelési reform területének a Bizottság általi kezeléséről,  
 a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 249/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdések</i>	<i>Oldal</i>
RÖVIDÍTÉSEK ÉS A SZÖVEGBEN HASZNÁLT TERMINOLÓGIA .....		3
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–V	4
A mechanizmus leírása .....	I–II	4
A Számvevőszék ellenőrzése .....	III	4
Az ellenőrzés eredményei .....	IV–V	4
BEVEZETÉS .....	1–2	5
ELLENŐRZÉSI TERÜLET: A KÖZVETLEN, NEM CÉLZOTT KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁS	3–18	5
Meghatározás .....	3–5	5
A közpénzkezelés javítása a költségvetési támogatás egyik célkitűzése .....	6–8	5
Előnyök: sajátként kezelés és egyszerűsítés a kedvezményezett ország számára .....	9–11	5
Hátrány: a nemzeti közpénzkezelési rendszerek hiányosságai miatti kockázatok .....	12–14	6
Megvalósítás: a támogatás feltételektől függ .....	15	6
A vonatkozó szabályozás .....	16–18	7
A SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSE .....	19–22	7
Az ellenőrzés célja .....	19–20	7
Ellenőrzési módszer .....	21–22	7
AZ ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI .....	23–74	8
A közpénzkezelés kezdeti állapotának felmérése .....	23–40	8
A módszertani keretrendszer meghatározása .....	23–30	8
A módszertani keretrendszert tökéletesítették, de még kiegészítésre szorul	23–27	8
Dinamikusan értelmezett támogathatósági feltételek .....	28–29	9
A programok összefüggéseinek világosabbá tétele .....	30	9

	<i>Bekezdések</i>	<i>Oldal</i>
A módszertani keretrendszer alkalmazása .....	31–37	9
A kezdeti felmérések általában teljes körűek, és kapcsolódnak az ország reformtervéhez .....	31–33	9
Fokozni kell a korrupció elleni küzdelmet .....	34	10
Az összehangolt intézményi támogatás nem mindig illeszkedik átfogó keretbe .....	35–36	10
Hiányoznak a küldöttségvezetői ajánlások .....	37	11
Az információk megfelelnek a valóságnak .....	38	11
A Bizottság döntései nincsenek kellőképpen alátámasztva .....	39–40	11
A reformok előrehaladásának nyomon követése .....	41–74	12
Fejlődő módszertani keretrendszer .....	41–46	12
A küldöttségek utóellenőrzési jelentései javításra szorulnak .....	42–44	12
Folyamatban van a teljesítménymutatók javítása .....	45–46	13
A módszertani keretrendszer alkalmazása .....	47–68	13
Nem teljesek a küldöttségek utóellenőrzési jelentései .....	47	13
A teljesítménymutatók néha nem elég ösztönzőek .....	48–51	14
Országok szerint eltérő az egyéb adományozókkal folytatott koordináció fejlettsége .....	52–55	14
Erősíteni kell a parlamentekkel és a legfőbb ellenőrzési intézményekkel fenn tartott kapcsolatokat .....	56–62	15
Emberierőforrás-hiány a Bizottságnál .....	63–68	16
A tényleges helyzet: a kedvezményezett országokban haladnak a reformok, de továbbra is igen gyenge a közpénzek kezelésének minősége .....	69–71	16
A Bizottság megfelelő válaszingykedései .....	72–74	17
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK .....	75–89	18
Következtetések .....	75–83	18
Ajánlások .....	84–89	18
1. MELLÉKLET – A költségvetési támogatás fontosságát bemutató hat táblázat .....		20
2. MELLÉKLET – Az új közpénzkezelési teljesítménymérési keretrendszer .....		24
3. MELLÉKLET – A bizottsági teljesítménymutatók .....		28
4. MELLÉKLET – Mozambik, az adományozók közötti együttműködés jó gyakorlatának példája .....		30
<b>A Bizottság válaszai</b> .....		31

**RÖVIDÍTÉSEK ÉS A SZÖVEGBEN HASZNÁLT TERMINOLÓGIA**

AFD	— Francia Fejlesztési Hivatal
AKCS	— Afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, a Cotonou-i Megállapodás aláírói
BAD	— Afrikai Fejlesztési Bank
BWI	— Bretton Woods-i intézményrendszer (a Világbank és az IMF)
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (az országról szóló pénzügyi elszámoltathatósági elemzés)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (az ország közbeszerzési minőségéről szóló jelentés)
DFID	— UK Department for International Development (az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Minisztériuma)
EFA	— Európai Fejlesztési Alap
EMCP	— Expenditure Management and Control Program (kiadáskezelő és -ellenőrző program)
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (kibocsátói kockázatminősítés)
HIPC	— Súlyosan eladósodott szegény országok
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (tengerentúli ellenőrzési gyakorlatok összehangolása)
IFAC	— International Federation of Accountants (Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége)
IMF	— Nemzetközi Monetáris Alap
ISA	— International Standards on Auditing (Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok)
MoU	— Memorandum of Understanding (partnerségi megállapodás)
NIP	— Nemzeti Indikatív Program
OCDE	— Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
PAF	— Performance Assessment Framework (teljesítményértékelési keretrendszer)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (a rendkívüli szegénység elleni küzdelem cselekvési terve)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (a közpénzek pénzügyi elszámoltathatósága)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (a közkiadások kezelése és pénzügyi elszámoltathatósága)
PER	— Public Expenditure Review (közkiadási áttekintés)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (közkiadás-nyomonkövetési felmérés)
PFMA	— Public Finance Management Assessment (közpénzkezelési értékelés)
PPARP	— Szegénységcsökkentési Többéves Támogatási Program
PRGF	— Szegénységcsökkentő és Növekedést Támogató Alap
PRSP	— Szegénységcsökkentési Stratégiai Dokumentum
PSCAP	— Public Service Capacity Building Program (közigazgatási kapacitásképzési program)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (a standardok és eljárások betartásáról szóló jelentés)
SAI	— Superior Audit Institution (legfőbb ellenőrzési intézmény)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (állami pénzügyigazgatási rendszer)

## ÖSSZEFOGLALÓ

### **A mechanizmus leírása**

I. A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatás jelentősége az utóbbi években egyre nőtt, s ma már körülbelül az EFA-támogatások egyötödét teszi ki. Az ilyen támogatás több fontos előnnyel jár – mint az egyszerűsítés, illetve az, hogy a kedvezményezett országok inkább sajátjukként kezelik a projekteket (lásd 9–11. bekezdés) –, de egyben kockázattal is. Ez a kockázat eltér a más típusú támogatásokhoz fűződő kockázattól (lásd 12–13. bekezdés), egyrészt mert nagyra törő célkitűzésekről van szó, másrészt mivel a kifizetett pénzeszközök belefolytak az érintett országok bevételeibe, s azok e pénzeszközöket általában gyenge irányítási rendszereik szerint költik el. A költségvetési támogatás alap gondolata éppen az, hogy a kedvezményezett országokat hozzásegítse e kockázat csökkentéséhez, miközben azok a növekedés és szegénység elleni küzdelem révén kezükben tarthatják saját fejlődésüket. A legtöbb adományozó egyre jobban érdeklődik ez iránt a hagyományos projekt-támogatási módoctól alapvetően eltérő – támogatási forma iránt (lásd 11. bekezdés).

II. A Bizottság hajlandó gyenge irányítási rendszereket alkalmazó országoknak is kiutalni költségvetési támogatásokat, de azzal a feltétellel, hogy a rendszereket reformok útján tökéletesítik (lásd 28–29. bekezdés). Mivel egy ilyen reformfolyamat sok időt igényel, a Bizottság olyan eszközöket fejlesztett ki, amelyek nemcsak kezdeti láttelepet adnak a közpénzek kezelésének, illetve a javasolt reformoknak a minőségéről, hanem a közpénzkezelés fejlődését és e reformok előrehaladását is értékelik.

### **A Számvevőszék ellenőrzése**

III. Ennek az ellenőrzésnek a célja az, hogy megvizsgálja, miként kezelte a Bizottság 2003–2004-ben a költségvetési támogatás keretében a közpénzekkel kapcsolatos kockázatot (lásd 12. bekezdés), vagyis hogy miként győződött meg a közpénzkezelés minőségéről és a kedvezményezett állam által bevezetett reformok eredményességéről (lásd 19–20. bekezdés). Az ellenőrzés főként az EFA-ból a Cotonou-i Megállapodás keretében megítélt, közvetlen, nem célzott költségvetési támogatások programjaira irányult, és a központban, illetve öt országban végrehajtott vizsgálatokon alapult (lásd 21–22. bekezdés).

### **Az ellenőrzés eredményei**

IV. Az egyéb adományozókkal, vagyis a Világbankkal és a Nemzetközi Valutaalappal összhangban alkalmazott elemzési és nyomonkövetési eszközök viszonylag teljes körű információval látják el a Bizottságot, amely így megfelelő módon tud fellépni. Ezek az eszközök azonban tökéletesítésre szorulnak mind tervezésük (lásd 23–27. és 42–46. bekezdés), mind alkalmazásukat illetően (lásd 31–37. és 47–68. bekezdés). A tervezés terén a diagnózisnál, illetve az utóellenőrzési jelentéseknél jelentkeznek hiányosságok, mivel ez utóbbiak nem teljes körűek és nem elég meggyőző erejűek. Az eszközök alkalmazása helyi szinten nincs kellőképpen összehangolva a többi adományozóval, és nem támaszkodik eléggé sem a kedvezményezett országok parlamentjeire, sem legfőbb ellenőrzési intézményeikre.

V. A Számvevőszék a következőket javasolja a Bizottságnak:

- a) korszerűsítse és egészítse ki Módszertani útmutatóját, többek között az utóellenőrzési jelentésekkel kapcsolatban (lásd 84. bekezdés);
- b) indokolja meg világosabban az egyes kedvezményezett országok támogathatóságát (lásd 85. bekezdés);
- c) a közkiadásokkal kapcsolatosan használjon ösztönzőbb teljesítménymutatókat (lásd 86. bekezdés);
- d) készítse el a közpénzkezelés minőségét értékelő új eszközt, és hasson oda, hogy azt a különböző adományozók elfogadják (lásd 87. bekezdés);
- e) erősítse az adományozók közötti helyi együttműködést (lásd 88. bekezdés);
- f) fűzze szorosabbra kapcsolatait a kedvezményezett országok parlamentjeivel, illetve legfőbb ellenőrzési intézményeivel (lásd 89. bekezdés).

## BEVEZETÉS

1. 2000-ben a Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság miképpen követi nyomon a strukturális alkalmazkodási támogatásokból származó, az AKCS-országok költségvetési támogatására fordított partneralapok felhasználását <sup>(1)</sup>. A Bizottság ezt a támogatási módot azóta költségvetési támogatással váltotta fel, s ma ez utóbbi teszi ki a 9. EFA összes támogatásának több mint egynegyedét (lásd 1. melléklet A. táblázata).

2. A Parlament <sup>(2)</sup> és a Tanács <sup>(3)</sup> elismerik a költségvetési támogatás előnyeit, de ellenőrzésének megszervezését nem találják megnyugtatónak. Ezért felhívják a Bizottságot, hogy fokozottan ügyeljen a Cotonou-i Megállapodás 61. cikke <sup>(2)</sup> bekezdésének tiszteletben tartására (lásd 18. bekezdés), valamint hogy az egyéb adományozókkal összhangban szigorúan kövesse nyomon a kedvezményezett országokban a közpénzkezelés fejlődését és az ennek javítását célzó reformok megvalósulását.

## ELLENŐRZÉSI TERÜLET: A KÖZVETLEN, NEM CÉLZOTT KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁS

### Meghatározás

3. A költségvetési támogatást azért fizetik be a kedvezményezett államok költségvetésébe, hogy ezzel ellensúlyozzák a hazai források szűkösségét. A gyakorlatban a költségvetési támogatás segítséget jelent ezen államok fizetési mérlege és közpénzügyei számára. Jelenleg a Bizottság által kifizetett költségvetési támogatás főként „közvetlen” és „nem célzott”. Az 1. melléklet B táblázata szemlélteti, hogy ez a támogatásfajta az összes EFA-támogatásnak mekkora részét teszi ki. Az 1. melléklet C táblázata országokénti bontást mutat.

4. A támogatás azért „közvetlen”, mert közvetlenül táplálja a költségvetést, vagyis nem az ország számára alapvető fontosságú behozatalra fordított deviza ellentételezéseként érkezik – erre az utóbbi mechanizmusra általában már nincs szükség, mert a kedvezményezett országok pénzneme majdnem mindig konvertibilis, és szabadon átváltható.

5. A támogatást azért mondjuk „nem célzottnak”, mert elkülönítetlenül kerül egybe a többi költségvetési bevétellel, és nem kapcsolható össze egyes specifikus kiadásokkal – ellentétben a célzott költségvetési támogatásokkal, amelyek esetében az EFA-ból származó összegeket külön számlákra utalják, ahonnan azokat csak küldöttségvezetői aláírással, azonosítható célokra lehet felhasználni. Ezt az utóbbi támogatásfajtát kizárólag <sup>(4)</sup> komoly likviditási gondokkal küzdő országok esetében alkalmazzák.

<sup>(1)</sup> Lásd a Számvevőszék 2001/5. sz. különjelentését (HL C 257., 2001.9.14.).

<sup>(2)</sup> Lásd a Bizottságnak a 6., 7. és 8. EFA 2002. évi költségvetésének végrehajtására vonatkozó felelőssége alóli mentesítéséről szóló határozathoz kapcsolódó észrevételeket tartalmazó európai parlamenti állásfoglalást (HL L 330., 2004.11.4.).

<sup>(3)</sup> Lásd a Bizottságnak a 6., 7. és 8. EFA 2002. évi költségvetésének kezelésére vonatkozó felelőssége alóli adandó mentesítéséről szóló 6107/04 sz., 2004. február 19-i tanácsi (ACP/FIN csoport) dokumentumot.

<sup>(4)</sup> 2000-ben a Bizottság elismerte, hogy a támogatások csak korlátozottan lehetnek célzottak, főként ennek nem kívánatos mellékhatásai (késedelmes végrehajtás, a költségvetési folyamat elaprózódása) okán, valamint a célmeghatározási eljárások nehézsége, és főképp a költségvetés nem célzott jellege miatt.

## A közpénzkezelés javítása a költségvetési támogatás egyik célkitűzése

6. A költségvetési támogatás főképp – az ENSZ Milleneumi fejlődési céljaival <sup>(5)</sup> egybehangzóan – egyrészt a növekedést, másrészt a szegénység csökkentését célozza.

7. A legtöbb AKCS-állam esetében e célkitűzéseket az érintett ország által kidolgozott és a fő adományozók által jóváhagyott szegénységcsökkentési stratégiai dokumentum (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) fogalmazza meg, amely közép-távú iránymutatással szolgál az adott ország lakossága szegénységének csökkentésére.

8. A közpénzkezelés reformja egyrészt a szegénység elleni küzdelem átfogó stratégiájának, másrészt az EFA közvetlen, nem célzott költségvetési támogatásának egyik aspektusa. Tekintettel a Bizottság dinamikus értelmezésmódjára (lásd 28. bekezdés), e reformok önmagukban is a költségvetési támogatás egyik fontos célkitűzését alkotják.

## Előnyök: sajátként kezelés és egyszerűsítés a kedvezményezett ország számára

9. A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatás révén a Bizottság testközelből hathat a nemzeti költségvetés kezelésének problematikájára, és állandó párbeszédet folytathat az érintett országokkal a költségvetés-kezelés javítását célzó reformokról. E közvetlen fellendítő hatás révén az európai adófizető pénze hozzájárul a nemzeti költségvetési bevételek és kiadások egésze minőségének és hatékonyságának javulásához. E javulás kedvezően hat az általános fejlődésre, illetve fokozza az adományozók által finanszírozott legkülönbözőbb projektekre adott támogatások kedvező hatását.

10. Feltehető, hogy a költségvetési támogatást az országok inkább kezelik sajátjukként, mint a különböző projekteknek egyenként kiutalt támogatásokat. Ezen túlmenően a költségvetésbe történő betagozás révén a támogatás *de facto* a nemzeti parlament ellenőrzése alá kerül.

11. A költségvetési támogatás annyiban is jelentős egyszerűsítéssel jár, hogy csökkenti a kiadási eljárások számát. Mivel az ilyen támogatás beleolvad az egyes nemzeti költségvetésekbe, elköltése az adott ország költségvetés-végrehajtási eljárásai szerint történik, míg a máskülönben előnyökkel járó projekteket általában a kedvezményezett országok költségvetésén kívül valósítják meg <sup>(6)</sup> és adományozók szerint eltérő eljárásokat követve irányítják <sup>(7)</sup> (lásd 1. ábra).

<sup>(5)</sup> Lásd az ENSZ közgyűlésének 2000. szeptember 8-án elfogadott 55/2. sz. határozatát.

<sup>(6)</sup> Ez a gyakorlat csorbitja a költségvetés teljeskörűségét. Megesik azonban, hogy egyes költségvetésen kívül kezelt projekteket mégis feltüntetnek az éves elszámolásokban, ami megoldja az információközlés gondját.

<sup>(7)</sup> A projektirányítás elkülönített jellege gyakran magasan képzett munkavállalóktól fosztja meg az érintett országok közigazgatását, amikor ezeket alkalmilag létrehozott, magas jövedelmet kínáló irányító központokban alkalmazzák a projektek irányítására.



**A vonatkozó szabályozás**

16. A Cotonou-ban 2000. június 23-án aláírt, a 9. EFA-ról rendelkező AKCS–EK partnerségi megállapodás (Cotonou-i Megállapodás) 67. cikkének (1), (3) és (4) bekezdése szerint azoknak az AKCS-államoknak, amelyek költségvetési támogatásban kívánnak részesülni, gazdaságilag megvalósítható, társadalmilag és politikailag vállalható makrogazdasági és ágazati reformokat kell életbe léptetniük. A gyakorlatban azoknál a reformoknál, amelyeket a Bretton Woods-i intézményrendszer (BWI) valamely programja támogat, ez a feltétel automatikusan teljesül.

17. A Cotonou-i Megállapodás 61. cikke (1) bekezdésének c) albekezdése szerint a támogatás közvetlenül történik azon AKCS-államok számára, amelyek pénzneme konvertibilis, és szabadon áttalható.

18. A Cotonou-i Megállapodás 61. cikkének (2) bekezdése szerint „A makrogazdasági és ágazati reformok támogatása érdekében közvetlen költségvetési támogatást kell biztosítani, amennyiben:

- a) a közkiadások kezelése kielégítően átlátható, felelős és hatékony;
- b) az ország által önállóan létrehozott, jól körülírt és a fő adományozók által jóváhagyott makrogazdasági és ágazati politikák vannak érvényben; és
- c) a közbeszerzés nyitott és átlátható.”

**A SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSE****Az ellenőrzés célja**

19. Ennek az ellenőrzésnek a célja az, hogy megvizsgálja, miként kezelte a Bizottság 2003–2004-ben a közpénzekkel kapcsolatos, az ilyenfajta támogatásokkal együtt járó kockázatot, vagyis hogy miként győződött meg a közpénzkezelés minőségéről és a kedvezményezett állam által bevezetett reformok eredményességéről. Ennek érdekében az ellenőrzés azt értékelte, hogy egyrészt a programfinanszírozási döntés meghozatalakor, másrészt pedig a program végrehajtásának megkezdése óta:

- a) meghatározott-e a Bizottság olyan alkalmas *módszertani keretrendszert*, amelynek révén felmérheti a kedvezményezett országok közpénzkezelésének kezdeti állapotát, illetve fejlődését;

- b) helyesen *vitték-e át a gyakorlatba* ezt a módszertani keretrendszert a kezdeti, majd a nyomkövetési szakaszban;

- c) *híven tükrözik-e a valóságos helyzetet* a pénzügyi döntések meghozatalának alapjául szolgáló, illetve utóbb az utőellenőrzési jelentésekben foglalt információk; valamint

- d) pontosan és átláthatóan indokolták-e a finanszírozási *döntéseket*, illetve megfelelő *választintézkedéseket tett-e* ezután a Bizottság.

20. Nem célja viszont ennek a vizsgálatnak véleményt nyilvánítani arról, hogy helyesebb-e adott esetben költségvetési támogatáshoz folyamodni, mint projekteket finanszírozni, és nem ad értékelést a költségvetési támogatásnak a szegénység csökkentése terén elért hatásáról sem. Végül nem célja a vizsgálatnak a kedvezményezett országok közpénzkezelésének és közpénzkezelési reformjának ellenőrzése sem, habár a dokumentumoknak a helyszíni beszélgetésekkel és vizsgálatokkal összevetett elemzése alapján a Számvevőszék tett egyes megállapításokat arról, hogy ezekben az országokban milyen a közpénzügyek helyzete, és hogyan haladnak a reformok (lásd 69–71. bekezdés).

**Ellenőrzési módszer**

21. Vizsgálatokra került sor a Bizottság központi részlegeinél, illetve információt szereztek be a Világbanktól és a Nemzetközi Monetáris Alaptól (IMF). A Számvevőszék ellenőrei öt AKCS-országban vizsgálták meg az akkor megvalósítás alatt álló közvetlen, nem célzott költségvetési támogatási programokat <sup>(1)</sup> (lásd *I. táblázat*). Ezeket az országokat úgy választották ki, hogy a minta tükrözze a közpénzkezelési hagyományok különbözőségét, illetve (földrajzilag és érték szerint) jól lefedje a Bizottság által finanszírozott költségvetési támogatásokat.

<sup>(1)</sup> A helyszínen végzett vizsgálatok során beszerzett fő információkat megerősítette a szenegáli gazdasági és pénzügy-minisztérium és az IDEA International Intézet közös szervezésében, a benini, Burkina Fasó-i, zöld-foki-szigeteki és mali gazdasági és pénzügy-minisztériumokkal, illetve a fejlesztési partnerekkel (Világbank, IMF, Európai Unió, Kanada és Hollandia) karöltve rendezett „Minisztériumközi konferencia az eredményközpontú irányításnak, a középtávú kiadási keretnek és a költségvetési támogatásnak a közpénzügyekre gyakorolt kihatásáról”, amelyen részt vettek számvevőszéki ellenőrök is.

## 1. táblázat

## Az öt felkeresett országban ellenőrzött programok

Felkeresett ország	Az ellenőrzött finanszírozási megállapodások és futamidejük	Összeg (millió EUR)	A 9. EFA keretében összesen tervezett támogatás %-os arányában
Etiópia	9171/ET sz., 2003/2004–2005/2006 <sup>(1)</sup>	95	17,5 %
Mozambik	6567/MOZ sz., 2002–2005	168 <sup>(2)</sup>	51,7 %
Niger	9012/NIR sz., 2003–2005	90	26,0 %
Csád	9067/CD sz., 2004–2006	50	18,3 %
Zambia	9114/ZA sz., 2004–2006	117	33,3 %

<sup>(1)</sup> Etiópiában a költségvetési év júliusban kezdődik.

<sup>(2)</sup> Mozambiknak további 16,4 millió EUR-t is juttattak a 2004-ben megtartott választások finanszírozására.

Forrás: Finanszírozási megállapodások és Nemzeti Indikatív Programok (NIP) a 9. EFA keretében.

22. A vizsgálat minden felkeresett országban elsősorban a megállapodások és a küldöttség által kidolgozott jelentések felülvizsgálatán alapult. Ezeket összevetették az egyéb adományozók, illetve a kormány jelentéseivel, valamint azzal, hogy milyen helyzetet találtak a közpénzek kezelésében különböző szinteken (programozás és költségvetés-végrehajtás, elszámolás, belső és külső ellenőrzés) szerepet játszó főbb szereplőknél <sup>(1)</sup>.

## AZ ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI

### A közpénzkezelés kezdeti állapotának felmérése

### A módszertani keretrendszer meghatározása

*A módszertani keretrendszert tökéletesítették, de még kiegészítésre szorul*

23. Az EuropeAid Együttműködési Hivatal (EuropeAid), a Fejlesztési Főigazgatóság (DEV) és a Külkapcsolati Főigazgatóság (RELEX) 2002 márciusában összeállított egy módszertani útmutatót a harmadik országok költségvetési támogatásának programozására és végrehajtására (a továbbiakban: az „útmutató”), amely többek között a Számvevőszék korábbi ajánlásain <sup>(2)</sup> alapul. Az útmutató 2005-ben továbbra is a fő hivatkozási

<sup>(1)</sup> Valamennyi felkeresett országban találkozókra került sor az ország parlamenti pénzügyi bizottságában, különböző pénzügy-minisztériumi osztályokon, két-két kiadásokért felelős – általában az egészség- és az oktatásügyi – minisztériumnál (nemcsak ezek központjában, hanem periférikus egységeinél is, egyes iskolákban vagy egészségközpontokban), a belső és külső ellenőrző szerveknél és a központi bankoknál, valamint az ellenőrök találkoztak a fő adományozók képviselőivel, a civil társadalom, illetve – ahol van ilyen – a korrupció elleni harc nem kormányzati szervezeteinek szóvivőivel is.

<sup>(2)</sup> Lásd a Számvevőszék 2001/5 sz. különjelentését a strukturális alkalmazkodási támogatásokból származó, költségvetési támogatásra fordított partneralapokról (HL C 257., 2001.9.14.) és a 2002/1. sz. különjelentést a harmadik országoknak nyújtott makropénzügyi támogatásról és a strukturális alkalmazkodási eszközökről a földközi-tengeri országokban (HL C 121., 2002.5.23.).

forrásként szolgál ezen a területen, és megléte a korábbi helyzethez képest jelentős előrelépést jelent. Ha azonban jobban megvizsgáljuk, azt látjuk, hogy az útmutatóban a közpénzkezelés kezdeti állapotának felméréséhez adott eligazítás kiegészítésre szorul.

24. Az útmutató nem szentel elég figyelmet a belföldi – többek között az állami vállalkozásokból származó – bevételnek, pedig ezt éppúgy tekintetbe kell venni, <sup>(3)</sup> mint a kiadásokat. A belföldi bevétel jobb beszedése és behajtása – ami a szabálytalan kiadások csökkentésénél kevésbé költségesnek és gyorsabban hatónak bizonyulhat – a bevételnövekedés mértékében enyhítené a külső támogatásokra való rászorultságot, és az adófizetőket is jobban ösztönözné, hogy a nemzeti hatóságokat a bevétel felhasználásáról történő beszámolásra bírják.

25. A finanszírozási keretjavaslatban szereplő felsorolás túl szűkre szabja a közpénzügyek állapotának felmérésénél figyelembe veendő információk körét. Az útmutatónak részletes, esetleg a küldöttségek utóellenőrzési jelentéseiséhez hasonló mintával kellene szolgálnia ehhez a felméréshez (lásd 42. bekezdés).

26. A finanszírozási keretjavaslatnak a kedvezményezett ország támogathatóságát tárgyaló részében nem szerepel semmilyen hivatkozás a Cotonou-i Megállapodás 61. cikkének (2) bekezdésére (lásd 18. bekezdés).

<sup>(3)</sup> A kormányok reformjai gyakran számolnak a bevételekkel (lásd 70. bekezdés), ám ezt a tényezőt a Bizottság programjaiban is rendszeresebben tekintetbe kell venni.

27. Megjegyzendő, hogy az útmutató 2002. márciusi kibocsátása óta a Bizottság különböző részlegei kb. tíz szolgálati utasítást intéztek a küldöttségekhez, ezért a költségvetési támogatási műveletek végrehajtása vonatkozásában nem beszélhetünk egységes utasításrendszerről. Hasznos volna minél hamarabb befejezni az útmutató folyamatban lévő frissítését, és rendszeres időközönként gondoskodni a további frissítések egységes szerkezetbe foglalásáról <sup>(1)</sup>.

#### *Dinamikusan értelmezett támogathatósági feltételek*

28. A Cotonou-i Megállapodás 61. cikke (2) bekezdésében kifejtett feltételeket dinamikusan értelmezve a Bizottság úgy tekinti, hogy a finanszírozási döntés pillanatában meglévő közpénzkezelési hiányosságok nem állhatják útját valamely költségvetési támogatási program beindításának, amennyiben a reformszándék, illetve maguk a reformok kielégítőnek ítéltetők. A Bizottság ezért nem csupán a közpénzkezelés irányítási rendszereinek kezdeti helyzetét veszi tekintetbe, hanem azt is, hogy milyen úton halad az adott ország <sup>(2)</sup>. Sok adományozó, köztük a Bretton Woods-i intézmények, szintén nem valamely elvont minőségi küszöbérték vagy szint elérését tartja szem előtt, hanem azt, hogy milyenek a közpénzkezelés irányítási rendszereinek javulási kilátásai.

29. Ez az értelmezés kiterjeszti az eszköz alkalmazási körét, és ezáltal növeli azt a kockázatot, amelynek az európai adófizetők pénzének felhasználása a kedvezményezett országok saját költségvetési eljárásainak használatából eredően ki van téve. Ebből az értelmezésből adódóan tehát különös szigorúsággal kell figyelemmel kísérni az érintett országok közpénzkezelési helyzetét és annak alakulását.

#### *A programok összefüggéseinek világosabbá tétele*

30. A közvetlen költségvetési támogatási programok nem összpontosítanak eléggé arra, hogy milyen úton halad az ország, illetve e haladás nyomon követésének megtervezésére. Az útmutató nem köti ki, hogy minden finanszírozási javaslatnak és megállapodásnak szavatolnia kell és világosan kifejezésre kell juttatnia a következő tényezők között fennálló logikus összefüggéseket:

- a) a közpénzek kezelésében feltárt hiányosságok;
- b) a kormány reformprogramja;

<sup>(1)</sup> A költségvetési támogatások operatív kezeléséhez szükséges minden utasítást addig is az intranet útján a bizottsági alkalmazottak rendelkezésére kellene bocsátani.

<sup>(2)</sup> Az útmutató 3.4. bekezdése szerint „mind előzetesen, mind a támogatás során meg kell bizonyosodni arról, hogy kielégítőnek ítéltet-e a közpénzügyek reformjának megvalósításában az ország által követett út”.

- c) az ezeknek a reformoknak a megvalósításához szükséges intézményi támogatás;
- d) az általános és a specifikus (vagyis a program végrehajtására kiható) feltételek, a (változó összegű részletek kiszámításához használt) teljesítménymutatók és egyéb nyomonkövetési eszközök (amelyeket a nemzeti hatóságokkal folytatott párbeszéd során, különösen az egyes EFA-programok megújítása alkalmával vesznek figyelembe).

#### **A módszertani keretrendszer alkalmazása**

*A kezdeti felmérések általában teljes körűek, és kapcsolódnak az ország reformtervéhez*

31. Általában véve a közpénzek kezelésére vonatkozó kezdeti felmérések teljes körűeknek mondhatók <sup>(3)</sup>. E felmérések az egyéb adományozókkal – különösen a Bretton Woods-i intézményrendszer (BWI) tagjaival – és a nemzeti hatóságokkal (lásd 2. melléklet és 43–44. bekezdés) együttműködve kibocsátott elemzések és értékelések alapján látleletet adnak a közpénzkezelés leglényegesebb hiányosságairól. Általában az ország reformtervére való hivatkozással <sup>(4)</sup> sorolják fel a jobbítási lehetőségeket (lásd 1. keretes szöveg).

#### **1. keretes szöveg – Hivatkozás a kedvezményezett ország reformtervére**

1. Etiópiában a felmérés jól elemzi a javítási lehetőségeket, és hivatkozik az „Expenditure management and Control Program <sup>(1)</sup>” (EMCP) keretében tervezett intézkedésekre.

2. Mozambikban a közpénzkezelési felmérés beszámol a kormány által kezdeményezett különböző reformokról, amelyek közül a legfontosabb a 2002 végén elfogadott „Sistema de Administração Financeira do Estado <sup>(2)</sup>” (SISTAFE).

<sup>(3)</sup> Itt kivételt képez a Csádra vonatkozó kezdeti felmérés. Ez már a finanszírozási javaslatba is csak korlátozottan került be, a finanszírozási megállapodásból pedig hiányzik is, és emez csak helyenként, tömörítve vesz át néhány információt a felmérésből.

<sup>(4)</sup> Az útmutató 3.4. bekezdésének a) pontja szerint „az egyes országok közpénzkezelésének minőségéről szóló felmérésben [...] meg kell említeni valamennyi, a közpénzkezelés javítására irányuló kormányprogramot (beleértve a javító intézkedések esetleges mátrixát) és azt, hogy milyen szerepet vállal az adományozók közössége. Az ilyen programoknak a reformok megvalósítását célzó cselekvési tervet kell középpontba állítania, amelyet a Bizottság különös figyelemmel fog kísérni”.

3. Nigerben, miután a strukturális alkalmazkodási program 2001-es bizottsági ellenőrzését követően felfüggesztették a költségvetési támogatást, a kormány és a Bizottság mátrixot állított fel a közpénzkezelés javításának mérésére, amiről a kezdeti felmérés megfelelően be is számolt.

4. Csádban a finanszírozási javaslat nem említ átfogó közpénzügyi reformtervet, mivel akkor még nem kezdték meg ilyen terv kidolgozását.

5. Zambiában a felmérés hivatkozik a kormány „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan (3)” nevű reformtervére, amely a kezdeti felmérés elvégzésekor még csak tervezet formájában létezett.

(1) Kiadáskezelési és -ellenőrzési program.

(2) Állami pénzügyigazgatási rendszer.

(3) Cselekvési terv a közkiadások kezelésének és a pénzügyi elszámoltathatóságnak a javítására.

32. A leglényegesebb információk általában ugyan szerepelnek a finanszírozási javaslatokban és megállapodásokban, de túlszétszórtan jelennek meg. A finanszírozási javaslatok és megállapodások nem világítják meg elég rendszeres módon, hogy a közpénzügyek kezelésének kezdeti felmérése során feltárt hiányosságok ellenére miért jutottak mégis arra a következtetésre, hogy a közpénzkezelés minőségére vonatkozó kikötés teljesítettnek tekinthető (lásd 39. bekezdés). Egy szabványosítottabb, jobban szerkesztett bemutatás lehetővé tenné az EFA Bizottsága (1) és az Európai Bizottság számára, hogy a finanszírozási döntéseikhez vezető eljárás során bizonyosan tekintetbe vegyék a lényeges hiányosságokat.

33. A kormányok reformprogramjai nem ölelnek fel átfogóan minden olyan – megkezdett, tervezett vagy tervezendő – reformot, amely az eléggé átlátható, megbízható és hatékony közpénzkezelés megvalósításához szükséges. A Bizottságnak ügyelnie kellene rá, hogy a nemzeti hatóságokkal folytatott párbeszéde keretében dolgozzon ki egy átfogó reformprogramot, amelyet realista, rendszeresen felülvizsgált ütemtervvel is ellát. Az ilyen közép- és hosszú távú tervezést különösen szükségessé teszi az a körülmény, hogy az irányítók fluktuációja mind a Bizottságnál (a központban és a küldöttségeken egyaránt), mind a kedvezményezett országokban gyorsabb, mint a reformok üteme.

(1) A tagállamok képviselőit összefogó konzultatív bizottság.

#### Fokozni kell a korrupció elleni küzdelmet

34. Megjegyzendő, hogy a Bizottság programjai nem veszik kellően tekintetbe a korrupcióval kapcsolatos gondokat (2), pedig ezt a Világbank és mások is a szegénység elleni küzdelem jelentős akadályának tartják. Kétségtelen, hogy a közpénzek kezelésének javítása önmagában véve is elősegíti a korrupció csökkentését, de ez utóbbinak külön is kell figyelmet szentelni. Érzékeny és nehezen kezelhető témáról van szó, de az érintett szuverén államokkal együttműködve és az e területen tevékeny szakosodott szervezetek hathatós segítségével (3) mégis törekedni lehet a – gyakran több kategóriába sorolható – jelenség kiterjedtségének felmérésére és működési módjának megértésére, hogy meg lehessen tenni a kormányok reformprogramjaiba foglalandó megfelelő intézkedéseket.

Az összehangolt intézményi támogatás nem mindig illeszkedik átfogó keretbe

35. A megvizsgált finanszírozási megállapodásokban előirányzott intézményi támogatás kellően össze van hangolva az egyéb adományozókkal, akár maga a megállapodás említi ezt, akár a megvalósítás során történő összehangolásról van szó. Mindez azonban nem mindig képezi egy olyan átfogó intézményi támogatási terv (4) részét, amelyből kiderülne, hogy melyik adományozó milyen finanszírozást biztosít (lásd 2. keretes szöveg).

#### 2. keretes szöveg – A finanszírozási megállapodásokban előírt intézményi támogatás

1. Etiópiában a finanszírozási megállapodás azt írja elő, hogy az intézményi támogatás céljára szánt 3,5 millió EUR a közös adományalapokba kerüljön. Ezek egyike a „Public Service Capacity Building Program (1)” (PSCAP), egy 400 millió USD értékű, öt évre kiterjedő, több adományozós, általános támogatási program, a Ministry of Capacity Building (MCB) irányításával.

2. Mozambikban az intézményi támogatás céljára szánt 5,5 millió EUR a főbb adományozókkal közös intézkedésekre van előirányozva. Ez azonban nem illeszkedik általános támogatási programba, mivel a finanszírozási javaslat kidolgozásának idején ilyen még nem állt rendelkezésre.

(2) A korrupció elleni harc a Cotonou-i Megállapodás 9. cikkének (3) bekezdése értelmében alapvető eleme az Európai Közösség fejlesztési segélypolitikájának.

(3) Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottsága és a Transparency International 2004 decemberében „Javítsuk az adományozók hatékonyságát a korrupció elleni harcban” címmel szervezett fórumot a fejlesztési partnerek számára.

(4) Az útmutató 1.3. bekezdése szerint „Minden intézményes támogatásnak a kormány által meghatározott és az adományozók egyetértését élvező általános támogatási programba kell illeszkednie, és kiegészítő viszonyban kell állnia az egyéb adományozók által finanszírozott esetleges egyéb támogatásokkal”.

3. Nigerben a program szerint 1,35 millió EUR jut a gazdasági és pénzügy-minisztériumot segítő technikai támogatási intézkedésekre. A tervezett intézkedések nem illeszkednek általános támogatási programba.

4. Csádban 3,7 millió EUR összeget szántak intézményerősítés céljára. Ez utóbbival kapcsolatban azonban hiányzik minden további pontosítás, mivel a finanszírozási javaslat kidolgozása idején az ezen a téren jelentkező igények még nem voltak felmérve. A tervek szerint a „Country Financial Accountability Assessment (2)» (CFAA) következtéseinek 2004 végére várt véglegesítése után kerül sor általános támogatási program kidolgozására.

5. Zambiában 6,75 millió EUR összeget szántak intézményi támogatás céljára. Ez általános támogatási programba illeszkedik, amely azonban a finanszírozási megállapodás aláírásakor még nem volt véglegesítve. E támogatási programot 2004 decemberében írta alá tizenegy adományozó.

(1) Közigazgatási kapacitáskiépítési program.

(2) Az országról szóló pénzügyi elszámoltathatósági elemzés.

36. Egy általános támogatási program kiszámíthatóvá teszi, hogy melyek azok az igények, amelyek kielégítésével ésszerű az EFA-t terhelni. A Bizottságnak gondoskodnia kellene egy ilyen, az összes szükséges intézkedést felölelő program – valamint a hozzá kapcsolódó hozzávetőleges ütemterv – kidolgozásáról, beleértve akár azokat az intézkedéseket is, amelyek finanszírozása még megoldásra vár.

#### Hiányoznak a küldöttségvezetői ajánlások

37. A küldöttségvezetői ajánlások nem születtek meg az útmutatóban előírt módon (1). A tervek szerint – és ez hasonló megközelítésre utal – arra fel akarják kérni a küldöttségvezetőket, hogy féléves utóellenőrzési jelentéseikben foglalják össze általános véleményüket. Ám legyen szó akár ajánlásról, akár véleményről, az mindenképpen értékes és hasznos, hogy az érintett országok valós helyzetéről azok nyilatkozzanak hivatalosan, akik azzal állandó és szoros kapcsolatban állnak. Ezért ajánlatos, hogy a Bizottság fenntartsa útmutatójának ezt a rendelkezését, és ügyeljen annak betartására.

(1) Az útmutató 3.4. bekezdésének i) pontja szerint „A küldöttségvezető ajánlást dolgoz ki a közpénzkezelés minőségéről és ennek javítási lehetőségeiről. [...] Az EuropeAid Együttműködési Hivatala ennek alapján dönti el, hogy szülessék-e finanszírozási javaslat [...]».

#### Az információk megfelelnek a valóságnak

38. A közpénzek kezelésében jelentkező valamennyi hiányosságot, amelyet a Számvevőszék a felkeresett országokban helyszíni vizsgálatai alkalmával feltárt, korábban már a Bizottság is észlelte, kivéve egy hátraléki gondot Csádban (2), amelyről az adományozók, úgy tűnik, nem tudtak.

#### A Bizottság döntései nincsenek kellőképpen alátámasztva

39. Az EFA Bizottságának kedvező véleményét követően a Bizottság úgy döntött, hogy az érintett országokban feltárt közpénzkezelési hiányosságok ellenére jóváhagyja az öt megvizsgált programot, s ezzel jelezte, hogy megítélése szerint ezek az országok jó úton járnak. E megítélést érdemes volna jobban alátámasztania, és rámutatnia, hogy a reformtervek milyen módon küszöbölnék ki e hiányosságokat (lásd 30. bekezdés).

40. A közpénzek kezelésének kezdeti helyzetét az AKCS-országokban általában számos hiányosság jellemzi. Egyes felkeresett országokban a Bizottság volt az egyik első olyan adományozó, amely vállalta ezt a kockázatot (lásd 3. keretes szöveg és 1. melléklet E. és F. táblázata). Az IMF-nek viszont mindegyik ilyen országban futott konkurens programja.

#### 3. keretes szöveg – Az egyéb adományozóknak a nem célzott költségvetési támogatással kapcsolatos helyzete az öt felkeresett országban

1. Etiópiában a Bizottság volt az első nem célzott költségvetési támogatást nyújtó adományozó, 2002-ben. 2003-ban követte a brit „Department for International Development (1)» (DFID), majd 2004-ben a Világbank és Írország.

2. Mozambikban a költségvetési támogatásokat nyújtó adományozók száma 2000 óta folyamatosan növekedett, és 2004-re már kb. 15-re nőtt.

(2) Ezek a hátralékok elvégzett és leszámított (tehát kifizetésre váró) szolgáltatásoknak felelnek meg, de a költségvetési kötelezettségvállalásokon kívül kötöttek rájuk szerződést, és nem számolták el őket. Ezekre ezért nem terjed ki a hátralékoknak az adományozók által végzett nyomon követése, és összegük még nincsen pontosan meghatározva.

3. Nigerben 2004 márciusában az IMF mellett a Bizottság volt az egyetlen olyan adományozó, amely nyújtott nem célzott költségvetési támogatást. A Világbank és az Afrikai Fejlesztési Bank (BAD) 2004 végén lépett színre.

4. Csádban a Bizottságon kívül már néhány év óta több adományozó is nyújt költségvetési támogatást, köztük a BAD, a Francia Fejlesztési Hivatal (AFD), a Világbank és az IMF. Ez utóbbi azonban felfüggesztette Szegénységcsökkentő és Növekedést Támogató Alapjának (PRGF) megújítását, és a Bizottság is felfüggesztette programját.

5. Zambiában 2004 májusában a Bizottság volt az IMF és a Világbank mellett az egyetlen költségvetési támogatást nyújtó adományozó. Egyes adományozók, akikkel a Bizottság a helyszínen lépett kapcsolatba, kedvezően fogadták a bizottsági kezdeményezéseket, és készek részt venni az általános intézményi támogatási programban, de ők maguk nem hajlanak rá, hogy a közeljövőben költségvetési támogatást nyújtsanak.

(<sup>1</sup>) Az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Minisztériuma.

### A reformok előrehaladásának nyomon követése

#### Fejlődő módszertani keretrendszer

41. A közpénzkezelés terén elért haladás nyomon követésének főbb eszközei a küldöttségek utóellenőrzési jelentései és a teljesítménymutatók.

#### A küldöttségek utóellenőrzési jelentései javításra szorulnak

42. Az útmutató előírja, hogy a küldöttségek kövessék nyomon a közpénzek kezelését, és erről teyenek jelentéseket a Bizottság központi részlegeinek (<sup>1</sup>). A küldöttségek által kapott utasítások szerint a féléves utóellenőrzési jelentésnek tartalmaznia kell egy (megadott mintát követő) helyzetleírást, illetve a közpénzgyekek reformját nyomon követő feladatteljesítési táblázatot (<sup>2</sup>). Ezek az utasítások hasznos irányítási döntést tükröznek, de

(<sup>1</sup>) Az útmutató 5.3. bekezdése többek között előírja, hogy „a küldöttségek a nemzeti intézményekkel (gazdasági és pénzügy-minisztériumok, számvévszékek, központi bankok és a nemzeti parlamentek pénzügyi bizottságai), az egyéb adományozókkal és a civil társadalommal ápolat kapcsolataik révén kísérik nyomon a közpénzek kezelésének alakulását. Megszerzik és megjegyzéseikkel ellátva a központba küldik ezek rendszeresen közzétett jelentéseit. A küldöttségek különös figyelemmel kísérik a közpénzgyekek reformját célzó programokat, illetve adott esetben az adományozókkal és a Európai Bizottsággal egyeztetett intézkedések megvalósítását (intézkedési mátrix)”.

(<sup>2</sup>) A féléves utóellenőrzési jelentések tartalmát és formáját az EuropeAid C3 által a küldöttségvezetőknek 2003. szeptember 18-án megküldött, 24972 sz. feljegyzés határozza meg.

első gyakorlati megvalósításukból (lásd 47–68. bekezdés) már kiviláglott, hogy javításuk és kiegészítésük lehetséges, a következőképpen:

- a) a közpénzgyekek helyzetének leírására szolgáló mintát összhangba kell hozni a „Közpénzek pénzügyi elszámoltathatósága” (Public Expenditure Financial Accountability (<sup>3</sup>) – PEFA) partnerség kidolgozás alatt álló teljesítménymérési keretrendszerével (lásd 2. melléklet);
- b) igényelni kell az intézményi támogatási program megvalósításának rendszeres nyomon követését, a nehézségekbe ütköző vagy késedelmes intézkedések kiemelésével;
- c) igényelni kell, hogy a különböző elemzések (a két imént említett, illetve a reformot nyomon követő feladatteljesítési táblázat) egymással összefüggő képet adjanak;
- d) ki kell kérni a küldöttség általános véleményét és a további intézkedésekre vonatkozó ajánlásait;
- e) igényelni kell, hogy lehetőség szerint az utóellenőrzési jelentések teljes tényanyagát az egyéb adományozókkal együtt állítsák össze, vagy legalább osszák meg azokkal (minden helyi képviselőt a maga központjának jelent, de távlati célként kitűzhető közös dokumentum összeállítása);
- f) igényelni kell, hogy a nemzeti hatóságokat – ellenőrzési képességeik fejlesztése céljából – a lehető legnagyobb mértékben vonják be az értékelési feladatokba. A közpénzkezelés minőségének megítélését azonban független szakértőkre kell bízni;
- g) elegendő lenne évente egyszeri jelentést kérni, hiszen az útmutatóban előírt korai riasztási eljárás (<sup>4</sup>) révén lehetséges még ugyanabban a pénzügyi évben válaszintézkedéseket tenni.

(<sup>3</sup>) A 2001-ben alakult PEFA partnerség keretében a Világbank, az Európai Bizottság, a DFID, Svájc gazdasági államtitkársága, a francia külügyminisztérium, a norvég külügyminisztérium és az IMF működnek együtt.

(<sup>4</sup>) Az útmutató szerint a küldöttségvezetőknek akkor kell beindítaniuk a korai riasztási eljárást, ha a program működését súlyosan akadályozó probléma merül fel.

43. Az adományozók és a nemzeti hatóságok által végrehajtott ellenőrzések és értékelések, amelyeken ezek a jelentések alapulnak, jelenleg nagy változásokon mennek át. Külön említendő, hogy a Bizottság az egyéb adományozókkal – elsősorban a Világbankkal – együttműködve, a PEFA keretében (lásd 2. melléklet) a meglévő értékelési eszközöket helyettesítendő új teljesítménymérési keretrendszert dolgoz ki a közpénzkezelési rendszerek értékelésére.

44. Ez a teljesítménymérési keretrendszer jelenleg kb. 30 országban (ebből 18 AKCS-ország) van próbafázisban; 14 országban a Bizottság vállalta magára az irányítást<sup>(1)</sup>. 2005-re tehát az adományozók már elegendő tapasztalatra tesznek majd szert ahhoz, hogy sor kerülhessen a keretrendszer elfogadásához és működéséhez szükséges javításokra. Vizsgálata alapján a Számvevőszék is javasolt egyes javításokat a teljesítménymérési keretrendszeren (lásd 2. melléklet 7. bekezdése).

#### Folyamatban van a teljesítménymutatók javítása

45. Költségvetési támogatási programjainak végrehajtása során a Bizottság teljesítménymutatók (lásd 3. melléklet) segítségével méri a közpénzügykezelés minőségének fejlődését, illetve a különböző ágazatokban elért eredményeket. A fő cél az, hogy a teljesítménymutatókat a kifizetendő részletek kiszámításánál figyelembe véve ösztönözzék a kedvezményezett országokat közpénzügykezelésük javítására. Az útmutató számos részletes tanáccsal szolgál a teljesítménymutatók megválasztását és használatát illetően, és a 2005. év elejétől a Bizottság már gondolkodik tökéletesítésükön.

46. Az alkalmazott teljesítménymutatók nem terjedhetnek ki a folyamatban lévő reformok minden lehetséges szempontjára, hiszen akkor kezelhetetlenül sok mutatóval kellene dolgozni. Ezért igen fontos megindokolni a mutatókkal kapcsolatos döntéseket, és rá kell mutatni, hogy mely területekre nem vonatkoznak mutatók, s hogy vajon azért nem, mert ezek nem kiemelt jelentőségűek, vagy azért nem, mert nem sikerült megfelelő mutatókat találni, vagy pedig azért nem, mert a mutatók kiszámításához szükséges alapadatok nem megbízhatóak (az utóbbi esetben a jövőben ezeket megbízhatóbbá lehet tenni).

#### A módszertani keretrendszer alkalmazása

##### Nem teljesek a küldöttségek utóellenőrzési jelentései

47. Az öt felkeresett ország küldöttségeinek első utóellenőrzési jelentései<sup>(2)</sup> túl gyakran pusztán statikus elemzést adtak a közpénzek kezeléséről, és általában jó minőséget, a központ által megadott mintának való megfelelést mutatnak ki. A jelentések azonban nem teljesek, mert hiányzik belőlük többek között a közpénzügyek reformját nyomon követő táblázat (lásd 4. keretes szöveg). A központi részlegek jobban is felhasználhatnák

a jelentéseket, ők maguk viszont az eddigi gyakorlatnál világosabb utasításokat adhatnának a küldöttségeknek a megteendő intézkedésekről.

#### 4. keretes szöveg – Utóellenőrzési jelentések az öt felkeresett országban

1. Etiópiában a 2004 márciusában, illetve júliusában kiadott két utóellenőrzési jelentés (2004-I és 2004-II) a központi minta szerint készült, és jó minőségű információval szolgál, de a közpénzügyek reformját nyomon követő táblázatot nem töltötték ki.

2. Mozambikban az első féléves utóellenőrzési jelentést a küldöttség korlátozott emberi erőforrásai miatt későn nyújtották be. Ez a jelentés jó minőségű információval szolgál, és aprólékosan követi az előírt mintát, de kimaradtak belőle a következőkkel kapcsolatos információk: az emberi erőforrások irányítása (a jelentés I.B.3. pontja); a kiadás-végrehajtással kapcsolatos kivételes eljárások fenntartása (II.B.4. pont); és annak felmérése, hogy melyek az intézményes támogatás viszonylatában legsürgősebb igények (III.C. pont). Hiányzik a közpénzügyek reformját nyomon követő feladat teljesítési táblázat is.

3. Nigerben a küldöttség, miután későn kapta meg a jelentések benyújtására vonatkozó utasításokat, úgy tervezte, hogy első utóellenőrzési jelentését 2004 második félévében dolgozza ki, a „Public Expenditure Management and Financial Accountability<sup>(1)</sup>” (PEMFA) elemzésének véglegesítése után.

4. Csádból a küldöttség két féléves utóellenőrzési jelentést küldött meg a központnak, 2003 áprilisában, illetve (2003 második félévéről) 2004 februárjában. Ez utóbbit a küldöttség korlátozott emberi erőforrásai miatt későn dolgozták ki. Az első jelentésre a központ rövid kommentárral reagált, amelyben felsorolta, mely információk hiányoznak. A második aprólékosan követi a megadott mintát, ám nem teljes, mert hiányoznak belőle a Parlament szerepéről és az adományozók által nyújtott intézményi támogatásról szóló információk, valamint a közpénzügyek reformját nyomon követő feladat teljesítési táblázat. Összességükben az információk pontosak és világosan rámutatnak a huzamosan fennálló hiányosságokra, ám gyakran homályban hagyják, hogy milyen következtetéseket kell levonni. Például:

- a) az utóellenőrzési jelentés I.B.3. pontja szerint „a közpénzkezelési hiányosságok okait elsősorban az emberi erőforrásoknál kell keresni”;
- b) az I.B.5. pont szerint: „Az adományozók tevékenységének összehangolása is elégtelen”.

Nincs megadva, hogy a leírt helyzeteken milyen folyamatban lévő, tervezett vagy tervezendő intézkedések révén szándékoznak változtatni.

5. Zambiában még nem született utóellenőrzési jelentés, hiszen a finanszírozási megállapodást ott csak 2004 júniusában írták alá.

(1) Lásd a DEV Főigazgatóság és az EuropeAid 2004. június 9-i, a 14 érintett küldöttségnek megküldött 17 450 sz. feljegyzését.

(2) Az öt felkeresett országban megvizsgált jelentések általában a folyamatban lévő programok beindulása óta írt első jelentések voltak.

(1) A közkiadások kezelése és pénzügyi elszámoltathatóság.

## A teljesítménymutatók néha nem eléggé ösztönzőek

48. A kormánnyal (mint a finanszírozási megállapodás társ-aláírójával) megvitatják a teljesítménymutatókat, és általában egyeztetik őket az egyéb adományozókkal. A közpénzkezelésre vonatkozó mutatók száma és jellege országonként igen eltérő, s ezért az is, hogy a mutatók mennyire képesek a reformok előrehaladását serkenteni.

49. A költségvetési juttatásokra vagy a költségvetés-végrehajtásra vonatkozó mutatók (amikor csak egy adott ágazatra vonatkoznak, ezek inkább az ágazatiinput-mutatókkal rokoníthatóak) viszonylag könnyen mérhetőek, de nem a leghatékonyabban ösztönzik az AKCS-államokat a megbízhatóság, az átláthatóság és az irányítási hatékonyság javítására. Az Etiópiában, Mozambikban és Zambiában alkalmazott mutatók ilyen tekintetben meglehetősen gyengék. Nigerben és Csádban <sup>(1)</sup> viszont ösztönzőbb jellegű mutatókat alkalmaznak (lásd 5. keretes szöveg).

### 5. keretes szöveg – Az öt felkeresett ország finanszírozási megállapodásaiban szereplő közpénzkezelési teljesítménymutatók

1. Etiópiában három közpénzkezelési mutató van: a pénzügyi ütemterv, a „Government Information System Strategy <sup>(1)</sup>” (GISS) terén elért előrehaladás, illetve az egészségügyi és oktatási ágazatoknak szánt költségvetési juttatások szintje. Ezek a mutatók a „Poverty Reduction Strategy Paper-ből <sup>(2)</sup>” (PRSP) származnak, és az egyéb adományozók is ezeket használják.

2. Mozambikban nyolc közpénzkezelési mutató van: ebből kettő a költségvetési fegyelemre vonatkozik (azt hivatottak biztosítani, hogy a folyó kiadások ne lépjk túl a költségvetésben előirányzott összegeket), hat mutató pedig a folyó kiadásoknak a kiemelt ágazatokra vonatkozó teljesítési arányával kapcsolatos. Ezek a mutatók nem a „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta <sup>(3)</sup>” (PARPA) nevű tervből, és nem is az adományozók közös mátrixából, a „Performance Assessment Framework-ből <sup>(4)</sup>” (PAF) származnak.

3. Nigerben hét közpénzkezelési mutató van, amelyek a következőkre vonatkoznak: a „patente synthétique” nevű adóneh behajtási aránya (ez a bevétel az informális szektorból származik, és behajtási arányát abnormálisan alacsonynak ítélik); a kötelezettségvállalási igénylések elutasítási aránya; a fizetési megbízás teljesítésének időtartama; a fizetési elmaradások aránya; az átruházott előirányzatok elszámolási aránya; a Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER) részére történő átutalások teljesítési aránya, illetve a CAFER-nek szánt előirányzatok. Egyes mutatók a Szegénységcsökkentési Többéves Támogatási Programból (PPARP) származnak, míg másokról a strukturális alkalmazkodási program 2001-es ellenőrzése alkalmával feltárt hiányosságokat követően állapodtak meg a kormánnyal. Az egyéb adományozók nem alkalmaznak mutatókat, viszont specifikus feltételektől teszik függővé az előirányzatokat.

<sup>(1)</sup> Csádban a kedvezményezett létesítmények részére történt szállítások mértékére vonatkozó két mutató hasznos, ám az nem megfelelő, hogy ezek pusztán az átvételei igazolás alapján történő ellenőrzéseket irányoznak elő. Szükség van a javak fizikai ellenőrzésére is.

4. Csádban húsz közpénzkezelési mutató van. Ebből hat voltaképpen mutató gyanánt működő előfeltétel, és a kormány által bemutatandó vagy jóváhagyandó dokumentumokról számol be; hét mutató költségvetés-végrehajtási arányszámokról (kötelezettségvállalás/juttatás vagy kifizetések/kötelezettségvállalások) ad számot; egy a hátralékokról; kettő a közbeszerzésről (szerződések odaítélésének módja és határideje); kettő az ajánlati és szerződési felhívások kidolgozásában elért előrehaladásról, kettő pedig fontos anyagok szállításáról kedvezményezett létesítmények részére. E mutatók nem a PSRP-ből (Szegénységcsökkentési stratégiai dokumentum) származnak, mivel az ebben szereplő 80 mutató közül csak egy vonatkozik a közpénzek kezelésére.

5. Zambiában 12 közpénzkezelési mutató van. Ezek főképp a költségvetés összeállítására irányulnak (a költségvetési juttatások legyenek összhangban a meghirdetett programokkal és politikákkal, és szenteljenek külön figyelmet az olyan szociális ágazatokra, mint az oktatás és az egészségügy, valamint a Főszámvevőre és a szegénységcsökkentési programokra), nemkülönben a költségvetés valóságos végrehajtására (a pénzeszközök a költségvetési juttatásoknak és a kiadások egyeztetésének megfelelően bocsássák rendelkezésre).

<sup>(1)</sup> A kormány információs rendszereinek stratégiája.

<sup>(2)</sup> Szegénységcsökkentési stratégiai dokumentum.

<sup>(3)</sup> A rendkívüli szegénység elleni küzdelem cselekvési terve.

<sup>(4)</sup> Teljesítményértékelési keretrendszer.

50. Megjegyzendő, hogy a finanszírozási megállapodásokban a mutatókról szereplő információ minősége nem mindig kielégítő. Minden egyes mutatóra vonatkozóan szerepelnie kellene a mutató pontos alátámasztásának, meghatározásának, kiszámítási módjának és az információk forrásának, amint ez Niger finanszírozási megállapodásának esetében meg is valósult.

51. Hasznos volna az is, ha a feltételekről 2005-ben zajló bizottsági véleménycsere eredményeképpen a Bizottság belefoglalná orientációs útmutatójába azt is, hogy egymáshoz képest milyen súllyal kell figyelembe venni a kifizetési részleteket és a közpénzügyekre vonatkozó teljesítménymutatókat (lásd 3. melléklet 4–5. bekezdése).

Országok szerint eltérő az egyéb adományozókkal folytatott koordináció fejlettsége

52. Az útmutató helyesen hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a lehető legösszehangoltabban kell együttműködni az egyéb adományozókkal.

53. Az adományozók közötti koordináció egyrészt a központjaik, másrészt az egyes AKCS-országokban működő helyi képviselőik között zajlik. A jó koordinációhoz az is szükséges, hogy mindegyik adományozónál e két szint között is hatékony kommunikáció folyjék. A központok között a közpénzügyek fejlődésének nyomon követésével kapcsolatos kérdésekben a PEFA-partnerség (lásd 42–43. bekezdés) <sup>(2)</sup> révén – amelyben a Bizottság vezető szerepet játszik – elég jól szervezeten folyik a koordináció.

<sup>(2)</sup> A PEFA irányító bizottsága, amelyben a Bizottság is képviselteti magát, évente kétszer ül össze. Munkájának eredményeiről a PEFA a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) szervein keresztül értesíti a főbb egyéb adományozókat.

54. A helyi koordináció általában kielégítő, bár nem mindig zajlik eléggé strukturált módon (lásd 6. keretes szöveg). Ez az együttműködési forma állandó fejlődésben van, hiszen időbe kerül egy olyan hálózatot felépíteni, amelyhez a költségvetési támogatásokat adó, egyre nagyobb számú adományozó önkéntes alapon csatlakozik. A Bizottság szorosan együttműködik a nagy befolyással bíró és jelentősebb forrásokkal rendelkező Bretton Woods-i intézményekkel. Az öt felkeresett ország közül Mozambikban zajlik legfejlettebb módon a koordináció, hisz itt e téren már viszonylag régi keletű a tapasztalat (lásd 4. melléklet).

#### 6. keretes szöveg – Az adományozók közötti koordináció az öt felkeresett országban

1. Etiópiában az adományozók közötti koordináció jól működik. A küldöttség elnököl a közvetlen költségvetési támogatással foglalkozó informális csoportban, és részt vesz az adományozókat és a kormányt tömörítő, havonta ülésező közpénzkezelési bizottságban. Az értékeléssel kapcsolatos minden feladatot közösen végeznek, és Etiópia, mint a PEFA-ban kísérleti jelleggel részt vevő 18 AKCS-ország egyike, hamarosan kipróbálja értékelési keretrendszerét (lásd 44. bekezdés).

2. A mozambiki helyzetet, amely követendő jó példaként szolgál, a 4. melléklet mutatja be.

3. Nigerben az adományozók közötti koordináció nincsen formálisan megszervezve, de folyamatos, kielégítő párbeszéd folyik közöttük. A közpénzügyek különböző területeit megosztja egymás között a Bizottság (a költségvetés programozása, végrehajtása és ellenőrzése), a Világbank (közbeszerzés és strukturális reformok) és az IMF (makrogazdasági keretek és monetáris kérdések).

4. Csádban a Bizottság, az IMF, a Világbank, az Afrikai Fejlesztési Bank (BAD) és a Francia Fejlesztési Hivatal (AFD) képviselői informális találkozókat és közös értékeléseket tartanak. Ezek az adományozók eltérő elképzeléseket vallanak az ország külső ellenőrzéséről. Míg a Bizottság, az IMF és az AFD a Számvizsgálói Kamarát szeretnék fejleszteni, a Világbank egy másik, Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers („Olajbevételek-ellenőrző és -felügyelő Testület”) nevű ellenőrzési intézményt támogat, amely az olajból származó bevételek felhasználását igyekszik biztosítani.

5. Zambiában a koordináció jól működik. A Világbank, a küldöttség és az egyéb adományozók arra ösztönözték a kormányt, hogy vizsgálja felül a közkiadások kezelését és a pénzügyi elszámoltathatóságot (PEMFA), és ennek alapján dolgozzon ki cselekvési tervet. 2004 decemberében tizenegy partner általános támogató programot írt alá a terv megvalósítására. A PEMFA-adományozók csoportjában a küldöttség és Norvégia elnököl. Megjegyzendő, hogy a küldöttség egy olyan informális csoportnak is tagja, amely a kormánykiadások minőségét vizsgálja. Végül nyolc adományozó és a kormány 2004-ben partnerségi megegyezést írt alá (Harmonisation in Practice – HIP), amely az adományozók közötti koordinációt és összehangolást, illetve azt tűzi ki fő célként, hogy az adományozók alkalmazkodjanak a kormány által követett eljárásokhoz, a kormány pedig kötelezze el magát a szükséges reformok megtétele mellett. Ezt a megegyezést a Bizottság még nem írta alá.

55. A Bizottságnak nem áll rendelkezésére teljes körű információ arról, hogy az egyéb adományozók a kedvezményezett országokban milyen költségvetési támogatásokat ítéltek meg és fizettek ki. Ilyen információt egyrészt azért nehéz beszerezni, mert a költségvetési támogatás fogalmának nincs egységes értelmezése, másrészt azért, mert egyes adományozók nem szolgáltatnak információt.

*Erősíteni kell a parlamentekkel és a legfőbb ellenőrzési intézményekkel fenntartott kapcsolatokat*

56. A közpénzkezelési reform sikeréhez elengedhetetlen, hogy az ország minden szinten a magáévá tegye azt, az újonnan bevezetett eljárásokat alkalmazó hivatalnoktól kezdve a legfelsőbb állami intézményekig. Ennek hiányában fennáll az a veszély, hogy az új eljárásokat helytelenül alkalmazzák, sőt kibújnak alóluk. Hogy az érintettek mennyire érzik magukénak a reformot, az többek között az adományozók és a nemzeti hatóságok – a kormány, a parlament és a legfőbb ellenőrzési intézmény (SAI) – közötti kapcsolatok minőségétől függ.

57. Mint a Bizottság partnere és a költségvetési támogatási programok társaláírója, a kormány a közpénzkezelés javítását célzó reformok kidolgozásának és megvalósításának főszereplője.

58. A Parlament fontos szerepet játszik e reformok előmozdításában, különösen a költségvetési programozás, illetve a SAI-k ellenőrzési jelentéseinek nyomon követése terén. Rendkívül fontos a lehető legjobban ügyelni arra, hogy a nemzeti parlamentek e feladatukat ne kizárólag az adományozók nyomásának engedve, hanem országuk érdekét szem előtt tartva lássák el. A Bizottság maga is úgy véli, hogy azokban az országokban a leghatékot-  
tezőbb a haladás, ahol a legtevékenyebb a parlament.

59. A költségvetés-végrehajtásnak és az éves elszámolások megbízhatóságának értékelésével megbízott külső ellenőrként az egyes nemzeti SAI-k lépnek fel. Habár a legtöbb AKCS-országban még évekbe fog telni, amíg az ország SAI-ja teljes mértékben el tudja látni feladatait, ezek ellenőrzési eredményeit<sup>(1)</sup> már most rendszeres módon be kell építeni az adományozók rendelkezésére álló információkba, úgy azonban, hogy ne legyen túl szoros kapcsolat ezek között az eredmények, illetve a kifizetett támogatások között.

60. A kormányokkal folytatott párbeszéd általában szabványos keretek között, kielégítő módon zajlik<sup>(2)</sup>. A nemzeti parlamentek szerepvállalása és a SAI-kkal folytatott párbeszéd (lásd 7. keretes szöveg) viszont gyakran elégtelen, amiért egyrészt ezek intézményi gyengesége, másrészt a kormányaikkal és az adományozókkal szemben elfoglalt pozíciójuk okolható.

<sup>(1)</sup> Megjegyzendő, hogy több adományozó ország legfőbb ellenőrzési intézményei (SAI) rendszeres találkozókat tartanak a „Tengerentúli ellenőrzési gyakorlatok összehangolása” (Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP) nevű koordinációs szerv keretében. Céljuk, hogy a kedvezményezett államok SAI-jainak eredményein alapuló, összehangolt módszertant dolgozzanak ki, és utóbbiak beelegyezésével e módszerek révén ellenőrizzék az országai által kifizetett költségvetési támogatások felhasználását.

<sup>(2)</sup> A kormányokkal folytatott párbeszédet a finanszírozási javaslatok és megállapodások kifejezetten előírják.

**7. keretes szöveg – A legfőbb ellenőrzési intézményekkel folytatott elégtelen párbeszéd: két példa**

1. Etiópiában az adományozók nem használták fel a Főszámvevő (valamint a belső ellenőrök) amhara nyelven írott jelentéseit. A Számvevőszék helyszíni vizsgálatait követően a jelentések felhasználhatósága végett meg kellene szervezni az angol nyelvű fordítást, illetve a Főszámvevőt be kellene vonni az adományozókat és a kormányt tömörítő közpénzkezelési bizottság munkájába.

2. Mozambikban akadozva folyik a párbeszéd a Közigazgatási Bírósággal (Tribunal Administratif, TA). A „Performance Assessment Framework (1) (PAF) mátrix eltörölné a TA előzetes ellenőrzési szerepét, így a TA nem érzi az ebben szereplő intézkedéseket kötelezőnek magára nézve. A mátrixot az adományozók a kormánnyal egyeztetették, a TA nézete szerint viszont neki csak a nemzeti törvényi szabályozást lehet és kell alkalmaznia.

(1) Teljesítményértékelési keretrendszer.

61. A Bizottságnak az egyéb adományozókkal együttműködve folytatnia kell olyan módszerek kidolgozását, amelyek révén a SAI-knak meg lehet adni a megfelelő intézményi támogatást (1), illetve hasonló támogatást lehet nyújtani a parlamentek pénzügyi és költségvetési ellenőrzési bizottságainak.

62. Az ország parlamentjének és SAI-jának ellenőrzése alatt álló kormány nem feltétlenül a legalkalmasabb tárgyalópartner, amikor az előbbieket intézményi erősítést szolgáló intézkedéseket kell meghozni. Ezért megvizsgálandó, hogy az országok kormányával folytatott tárgyalások során hogyan tudna a Bizottság közvetlenebb kapcsolatba lépni ezzel a két intézménnyel.

*Emberierőforrás-hiány a Bizottságnál*

63. Mint a helyszíni vizsgálatok rámutattak, a közpénzügyek reformjának nyomán követésére egyes esetekben nem fordítottak elegendő emberi erőforrást.

64. Az ilyen munkát végző alkalmazottak majdnem mind közgazdászok (akárcsak az egyéb adományozók helyi képviselőinél). Ez a szakmai profil megfelel a feladatnak, ám amikor egy küldöttségen több alkalmazott foglalkozik a költségvetési támogatással, érdemes volna más szakirányultságú személyzetet is foglalkoztatni.

(1) Több számvevőszéki alkalmazott részt vett azon a 2004 decemberében rendezett bizottsági szemináriumon, amelynek a SAI-k kapacitásfejlesztése volt a témája.

65. Az érintett egységvezetők elégtelennek találják a központi részlegekből az ezekre a feladatokra biztosított forrásokat. A Számvevőszék véleménye szerint a szóban forgó összegek nagysága és a téma fontossága egyaránt előrelépést indokolna ezen a téren, és a rendelkezésre álló források ésszerűbb felhasználása javíthatna a helyzeten (2).

66. Megjegyzendő, hogy egyes feladatokat – például a finanszírozási javaslatoknak és a küldöttségek utóellenőrzési jelentéseinek elemzését – ellenőrzési listák (3) bevezetésével kellene szabványosítani, ami szavatolná az elvégzett ellenőrzések átfogó és egységes jellegét, és megkönnyítené felülvizsgálatukat.

67. A Bizottságnak továbbra is törekednie kellene arra, hogy alkalmazottai alaposabb képzésben részesüljenek a közpénzügyek terén (4).

68. Végül: a nyugat-afrikai küldöttségeknél már szokásos szervezett tapasztalatcserét és a bevált eljárások megosztását más régiókra is ki kell terjeszteni.

**A tényleges helyzet: a kedvezményezett országokban haladnak a reformok, de továbbra is igen gyenge a közpénzek kezelésének minősége**

69. Az öt országban végzett helyszíni vizsgálatok nem tártak fel jelentős eltéréseket a Bizottság által adott információ, illetve a helyszínen feltárt helyzet között (kivéve a 38. bekezdésben említett problémát).

(2) Nem optimális az a helyzet, hogy a közpénzkezelés nyomán követésének feladata megoszlik az EuropeAid Együttműködési Hivatal és a Fejlesztési Főigazgatóság (DEV) között. Az, hogy így is megfelelő a működés, csak a fennálló személyes jóviszonynak köszönhető.

(3) Olyan egységes listák, amelyek segítségével ellenőrizni lehet, hogy teljeskörűen és rendszeresen megtörtént-e a dokumentumok elemzése, illetve az, hogy ki végezte az ellenőrzéseket.

(4) Több számvevőszéki alkalmazott részt vett a költségvetési támogatásról szóló, a Bizottság által saját alkalmazottai részére szervezett három főbb tanfolyamon (két tanfolyam, egy kezdő és egy haladó, a makrogazdasági költségvetési támogatást tárgyalta, a harmadik pedig az ágazati költségvetési támogatást).

70. A közpénzkezelési rendszerek számos hiányossággal küzdenek <sup>(1)</sup>, melyek gyakran jelentősebbek a periféria szintjén, például az önkormányzatoknál, és a költségvetési támogatások továbbra is jobban ki vannak téve a nem hatékony felhasználás kockázatának. E kockázatot azonban már számos és jelentős folyamatban lévő reform igyekszik korlátozni, és a kedvezményezett államok érezhető igyekezettel járnak el ezen a téren. Haladás mutatkozott a költségvetési programozás terén (világosabb lett az összefüggés a szegénységcsökkentési stratégiával); a bevételek <sup>(2)</sup> és a kiadások végrehajtásában (egyszerűsítették és több esetben számítógepesítették az eljárásokat, egyszerűsítették az államkincstár irányítását és megszigorították a közbeszerzési szabályokat); az elszámolás terén (gyorsabb lett), valamint a belső és külső ellenőrzéseket illetően (lásd 8. keretes szöveg).

#### 8. keretes szöveg – Az öt felkeresett országban 2004-ben folyamatban lévő főbb közpénzkezelési reformok

1. Etiópiában a kiadáskezelő és -ellenőrző program (EMCP) nyolc folyamatban lévő projektet ölel fel. Ezek a következőkre vonatkoznak: a pénzügyi jogi keretrendszer, a közkiadások programja, a költségvetési reform (programozás és nyomon követés), a számviteli reform, az államkincstár irányítása, a pénzügyi információs rendszer, valamint a belső, illetve külső ellenőrzés.

2. Mozambikban a fő reform az állami pénzügyigazgatási rendszerre (SISTAFE) vonatkozik. Ez a közelmúltban késve megkezdett reform a következőket öleli fel: a kiadási és bevételi eljárások egyszerűsítése, az államkincstár egyszerűsítése, a kiadások számítógepesítése, a költségvetési osztályozás, a számlák lezárása és ellenőrzése, az általános pénzügyi felügyelet, a költségvetési eljárások, valamint a középtávú programozás. Ehhez járul a közbeszerzési eljárások reformja, illetve a fiskális és vámbevételek reformja. Ez utóbbi már végső szakaszába lépett, és elmondható, hogy a belföldi bevétel 1996 és 2004 között a GDP 9 %-áról kb. a GDP 14 %-ára nőtt.

3. Nigerben új költségvetési nomenklatúrát és új számlatükört fogadtak el, illetve valósítanak meg jelenleg. Korszerűsítik a költségvetési ciklust szabályozó jogi és közigazgatási szövegeket. Kidolgozás alatt állnak a bevételek beszedésére, a közbeszerzésre és egy legfelsőbb ellenőrzési intézmény létrehozására vonatkozó reformok.

4. Csádban is megkezdődtek a reformok, a következőkkel kapcsolatban: középtávú kiadási keretrendszer bevezetése, a pénzügyi törvények, a költségvetési programok bevezetése, a kiadási eljárások számítógepesítése és egyszerűsítése, a közbeszerzés, a fiskális és vámbevételek, valamint az irányítási eszközök fejlesztése.

5. Zambiában egy egész sor reformot valósítanak meg a következő területeken: a szolgálatok átszervezése, a közhivatalnoki fizetések rendszere, a közkiadások decentralizációja, illetve számviteli és pénzügyi irányítása (PEMFA). Az utóbbi tizenkét alterületre bontva lefedi a költségvetési ciklus egészét. A pénzügyi irányítás számítógepesítése már megtörtént, és a kormány 2004-ben tevékenység alapú, a középtávú programozáshoz kapcsolódó, az átutalásoknak havi korlátot szabó költségvetést vezetett be.

71. Széles körű és összetett reformokról lévén szó, megvalósításuk még sok időbe kerül; különösen az ezzel megbízott közigazgatási szervek intézményi gyengesége okoz gyakori késedelmeket. Túl korán van még ahhoz, hogy tartós és jelentős eredményeket lehetne elkönyvelni, habár a bizottsági nyomon követés meglehetősen pozitív időközi részeredményekről adott számot.

#### A Bizottság megfelelő válaszingykedései

72. A finanszírozási megállapodás a Bizottság és a kedvezményezett ország között kötött szerződés. A kedvezményezett ország közpénzkezelése minőségének alakulásától függően a Bizottság négyféle válaszingykedést tehet. Egyoldalúan felfüggesztheti a programot; az érintett országgal egyetértésben módosíthatja azt; intézkedhetik a program végrehajtásának keretében; végül pedig befolyásolhatja a következő program kidolgozását. A Bizottság válaszingykedései megfelelőek, és összhangban vannak dinamikus megközelítésmódjával (lásd 28. bekezdés). Például Csádban egy IMF-program félbeszakítását <sup>(3)</sup> követően a Bizottság felfüggesztette az első (fix összegű) részlet, 20 millió EUR kifizetését.

73. Amikor egy változó összegű részletből a megszabott maximumnál kevesebbet fizetnek ki, a fennmaradó különbség a kedvezményezett ország részére marad kiutalva, ami csökkenti a kifizetési részletek ösztönző hatását. Nagyobb hatással járna, ha a fennmaradó különbséget az ország később már nem hívhatná le.

<sup>(1)</sup> A kedvezményezett országok közigazgatási kapacitásának általános gyengeségén túl gyakran külön hiányosságok sújtják például a következő területeket: a közbeszerzés, a beszerzések nyomon követése (hiányzik az „anyag” elszámolás és a leltár), a kincstári irányítás, a könyvvizsgálat, az irányítási eszközök, illetve a belső és külső ellenőrzési eljárások és az ezzel foglalkozó egységek rendelkezésére álló eszközök.

<sup>(2)</sup> A hazai bevételt a kormányreformok gyakran *de facto* tekintetbe veszik, habár a Bizottság nem integrálja kellőképpen az útmutatójában (lásd 24. bekezdés).

<sup>(3)</sup> Az IMF és a kormány között a Szegénységcsökkentő és Növekedést Támogató Alapból (PRGF) finanszírozott program hatodik áttekintési fordulójáról 2003 végén folytatott tárgyalások nem vezettek megállapodásra. Tekintve, hogy a PRGF-program 2004. január 6-án lejárt, és nem került meghosszabbításra, Csád ezután már nem volt automatikusan jogosult a Cotonou-i Megállapodás 67. cikkének (4) bekezdése szerinti költségvetési támogatásra.

74. Mivel a közpénzkezelés reformja közép- vagy hosszú távú folyamat, a program minden egyes megújításakor meg kellene ragadni az alkalmat arra, hogy az elért eredmények és az új prioritások függvényében módosítsák a költségvetési támogatás feltételeit (előfeltételek, mutatók, a kifizetési részletek súlyozása). Túl korán van még ahhoz, hogy az öt felkeresett országban meg lehetne figyelni az ebben a szakaszban tett választézkedéseket.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### Következtetések

75. A számvevőszéki ellenőrzés alapján a 19. bekezdésben feltett kérdésekre a következő válaszokat lehet adni:

76. A Bizottság megalkotott egy olyan **módszertani keretrendszert**, amelynek révén felmérheti a kedvezményezett országokban a közpénzek kezelésének kezdeti állapotát, valamint a bekövetkező haladást (lásd 23. és 41. bekezdés). Ez a keretrendszer a korábbi helyzethez képest előrelépést jelent, de még nem teljes körű (lásd 24. és 26. bekezdés) és nem elég pontos (lásd 25. bekezdés), illetve nem juttatja elég világosan kifejezésre a támogatási programok közötti logikus összefüggéseket (lásd 30. bekezdés). Az útmutatót nem frissítik (lásd 27. bekezdés). Annak ellenére, hogy a Bizottság jelentős előrelépéseket tett (lásd 42. bekezdés), az utóellenőrzési jelentésekre vonatkozó útmutatások is hiányosak még.

77. A bevezető szakaszban a módszertani keretrendszert kiegészítő módon **valósították meg**, annak ellenére, hogy nem szenteltek megfelelő figyelmet a korrupciónak, nem érkeztek ajánlások a küldöttségek vezetőitől, valamint hogy egyes esetekben nem létezett általános intézményközi támogatási keretrendszer (lásd 31–37. bekezdés). Kevésbé megnyugtató a helyzet a nyomonkövetési szakaszt illetően, mivel a küldöttségek jelentései túl statikusak és hiányosak, a teljesítménymutatók pedig időnként kevésbé ösztönzőek (lásd 47–51. bekezdés).

78. Ezen eljárások megvalósítása bonyolult és körülményes, mivel sikerük nagyban függ attól, hogy az érintett államok irányító szerepet vállalnak-e a reformokban – a Bizottság ezt ösztönözheti, de nem irányíthatja, hiszen független államokról van szó.

79. Hasonlóképp nem lehet a Bizottság az adományozók közötti összehangolás főszereplője sem, jóllehet központi szinten, főként a Világbankkal való kapcsolatában, a közpénzek pénzügyi elszámoltathatóságának (PEFA) terén (lásd 43. bekezdés) vezető szerepet visz. Az AKCS-országokban azonban nehezebb az összehangolás megvalósítása, ami kihatással lehet elsősorban a PEFA teljesítménymérési keretrendszerének alkalmazására.

80. A pénzügyi döntések meghozatalának alapjául szolgáló információk – majd az utóellenőrzési jelentésekben foglaltak is – **híven tükrözik a valóságos helyzetet**. Ennek köszönhetően a Bizottság általában jól értesült a közpénzek irányítási rendszereit érintő hiányosságokról (lásd 38. és 69–71. bekezdés).

81. Tekintve, hogy a Bizottság dinamikusan értelmezi a Cotonou-i Megállapodás 61. cikkének (2) bekezdését (lásd 28. bekezdés), finanszírozási **döntései** és féлдős **program-beavatkozásai** helyénvalóak. Mivel azonban ezek – legalábbis rövid távon – kockáztnövelően hatnak, annál fontosabb, hogy a Bizottság szigorúan nyomon kövesse a helyzet alakulását.

82. Ugyanakkor a bizottsági **döntések** indoklása nem kielégítő (lásd 39. bekezdés). A finanszírozási javaslatok és megállapodások nem tisztázzák, hogy milyen összefüggések állnak fenn egyfelől a közpénzek kezelésében feltárt hiányosságok, másfelől a kormányok reformprogramjai, az e programok megvalósításához szükséges intézményi támogatás, valamint a nyomonkövetési eszközök – így az előfeltételek és a teljesítménymutatók – között (lásd 30. bekezdés). A látható koherencia és tervszerűség e hiányból fakadóan, illetve a bemutatás szabványossági és szerkesztési kivetnivalói miatt nem szavatolható, hogy az EFA Bizottsága valamennyi hiányosságot tekintetbe tudja venni (lásd 32–33. bekezdés).

83. A közvetlen, nem célzott támogatásokat kísérő reformok meglehetősen időigényesek. Korai volna még számottevő, tartós eredményekre számítani, ám a bizottsági nyomon követés már meglehetősen pozitív időközi részeredményeket tárt fel (lásd 69–71. bekezdés). Jórészt továbbra is fennállnak a költségvetési támogatások esetén jellemző kockázatok (lásd 12. bekezdés), amelyek a Bizottságot és a Tanácsot is nyugtalanítják (lásd 2. bekezdés). Az alábbi ajánlások e kockázatok kezelésének jobbítását hivatottak szolgálni.

### Ajánlások

84. A Bizottságnak a 2002 márciusa óta kiadott vonatkozó intézkedések (lásd 27. bekezdés) beépítésével és a szükséges javítások eszközésével időszerűsítene kellene a harmadik országok költségvetési támogatásának programozását és végrehajtását szolgáló módszertani útmutatóját, hogy az egyes támogatási programokon belül világos legyen az összefüggés a feltárt hiányosságok, az ezeket orvosolni célzó reformok, az intézményi támogatás és a nyomonkövetési eszközök között (lásd 30. bekezdés). Az útmutatónak nagyobb figyelmet kellene szentelnie a belföldi – többek között az állami vállalkozásokból származó (lásd 24. bekezdés) – bevételekkel, valamint a korrupcióval (lásd 34. bekezdés) kapcsolatos gondoknak is, és hasznos volna felvenni bele a küldöttségek utóellenőrzési jelentéseire vonatkozó jobbításokat (lásd 42. bekezdés).

85. A Bizottságnak szabványosítottabb és szerkesztettebb módon kellene bemutatnia, hogy a kedvezményezett ország megfelel-e a Cotonou-i Megállapodás 61. cikke (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, világossá téve, hogy az induló felmérésben feltárt közpénzkezelési hiányosságokkal (lásd 39–40. bekezdés) összevetve miért találja kielégítőnek a kedvezményezett ország lépéseit.

86. A Bizottságnak olyan teljesítménymutatókat kellene alkalmaznia, amelyek számottevően ösztönzik a kedvezményezett országokat reformjaik gyors megvalósítására, és jobban összpontosítanak az irányításban bekövetkezett előrelépéseket tükröző eredményekre (lásd 49. bekezdés).

87. A Bizottságnak mindent meg kell tennie a PEFA keretén belül kifejlesztett közpénzkezelési teljesítménymérési keretrendszer valóra váltásáért (lásd 43. bekezdés). Az adományozók közötti együttműködés e jelentős eredményét tovább kell fejleszteni a próbaszakasz során tapasztaltak, illetve a számvevőszéki javaslatok (lásd 2. melléklet 7. bekezdése) – különösen az ellenőrzések vizsgálatára vonatkozó javaslat – figyelembevételével. Igen fontos, hogy az adományozók, elsősorban az ebben a partnerségben részt vevők, már a közeljövőben elfogadják és megvalósítsák ezt a keretrendszert.

88. Az adományozók helyi képviselői közötti együttműködést szorosabbra kellene fűzni a felmérések elkészítése, az értékelések és ellenőrzések, az intézményi támogatás végrehajtása, valamint a feltételek és teljesítménymutatók alkalmazása terén, fenntartva, hogy az egyes adományozók teljes szabadsággal dönthetnek támogatásuk kifizetéséről (lásd 54. bekezdés).

89. Következésképpen megszerezni és szélesíteni kellene a kedvezményezett országok hatóságaival kialakított kapcsolatokat, kiterjesztve őket a kormányokon túl a parlamentekre és a legfelsőbb ellenőrzési intézményekre is. Ez utóbbiak hatáskörét erősíteni kellene, hogy véghez vihessék saját reformjaikat, illetve hogy ellenőrizni tudják a végrehajtói hatalomtól függő reformokat. Ezért meg kell vizsgálni, hogy az országok kormányával folytatott tárgyalások során hogyan tudna a Bizottság közvetlenebb kapcsolatba lépni a parlamentekkel és a legfelsőbb ellenőrzési intézményekkel (lásd 56–62. bekezdés).

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2005. június 29–30-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék részéről*  
*az elnök*  
Hubert WEBER

## 1. MELLÉKLET

## A KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁS NAGYSÁGÁT BEMUTATÓ HAT TÁBLÁZAT

## A. táblázat

A költségvetési támogatások <sup>(1)</sup> aránya az EFA-támogatásokban (kötelezettségvállalások és kifizetések) 1999 és 2004 között

(millió EUR)

	Év	Összes költségvetési támogatás <sup>(2)</sup>	Összes EFA-támogatás	A költségvetési támogatás aránya az EFA-támogatásban
		A	B	C = (A / B)
Kötelezettségvállalások	1999	276,93	2 693,00	<b>10,28 %</b>
	2000	1 350,20	3 757,41	<b>35,93 %</b>
	2001	386,50	1 554,16	<b>24,87 %</b>
	2002	595,60	1 768,39	<b>33,68 %</b>
	2003	972,80	3 395,83	<b>28,65 %</b>
	2004	469,40	2 375,15	<b>19,76 %</b>
Kifizetések	1999	206,48	1 275,00	<b>16,19 %</b>
	2000	587,62	1 548,16	<b>37,96 %</b>
	2001	672,90	2 067,86	<b>32,54 %</b>
	2002	570,21	1 852,72	<b>30,78 %</b>
	2003	615,20	2 179,47	<b>28,23 %</b>
	2004	724,42	2 197,84	<b>32,96 %</b>

<sup>(1)</sup> A Cotonou-i Megállapodás hatálybalépése előtt strukturális módosítás formájában.<sup>(2)</sup> Tartalmazza a súlyosan eladósodott szegény országok intézkedést (Pays Pauvres Très Endettés; PPTE).

Forrás: Bizottsági adatok.

## B. táblázat

## A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatás viszonyított fontossága 2003-ban és 2004-ben

(millió EUR)

	2003		2004	
	Kötelezettségvállalások	Kifizetések <sup>(1)</sup>	Kötelezettségvállalások	Kifizetések <sup>(1)</sup>
A) Közvetlen, nem célzott költségvetési támogatás	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Közvetlen, célzott költségvetési támogatás	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Közvetett költségvetési támogatás	0,00	8,02	43,60	26,52
<b>D) Költségvetési támogatások összesen a súlyosan eladósodott szegény országok intézkedés nélkül (A + B + C)</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>
E) Súlyosan eladósodott szegény országok intézkedés <sup>(2)</sup>	200,00	208,97	0,00	100,00
<b>F) EFA költségvetési támogatások összesen FED (D + E)</b>	<b>972,80</b>	<b>615,20</b>	<b>469,40</b>	<b>724,42</b>
<b>G) EFA-támogatások összesen</b>	<b>3 395,83</b>	<b>2 179,47</b>	<b>2 375,15</b>	<b>2 197,84</b>
A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatások aránya az összes EFA költségvetési támogatásokban (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatások aránya az összes EFA-támogatásokban (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

<sup>(1)</sup> Az adott évi, illetve a korábbi pénzügyi évekből fennálló kötelezettségvállalásokra könyvelt kifizetések.<sup>(2)</sup> A súlyosan eladósodott szegény országok intézkedés (Pays Pauvres Très Endettés, PPTE) az érintett országok külföldi eladósodottságát igyekszik enyhíteni. Hatása hasonló, mint a költségvetési támogatásoké, de nem ugyanaz az ellenőrzési szabályozás vonatkozik rá. Ezeket a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket akkor könyvelik az EFA-számlákra, amikor az Európai Beruházási Banknak (EBB), valamint a Világbanknak (VB) eszközlik őket.

Forrás: Bizottsági adatok.

## C. táblázat

**Összes EFA költségvetési támogatás (kötelezettségvállalások és kifizetések) országok szerint, 2003-ban és 2004-ben (a súlyosan eladósodott szegény országok intézkedés nélkül)**

(millió EUR)

Ország	2003		2004	
	Kötelezettségvállalások	Kifizetések <sup>(1)</sup>	Kötelezettségvállalások	Kifizetések <sup>(1)</sup>
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
Zöld-foki-szigetek	0,00	9,00	5,80	5,50
Dzsibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiópia	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghána	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenya	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaszkár	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritánia	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambik <sup>(2)</sup>	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger <sup>(2)</sup>	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Közép-afrikai Köztársaság	0,00	0,00	0,00	11,90
Kongói Dem. Köztársaság	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé és Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Szenegál	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzánia	114,00	68,50	0,00	31,50
Csád	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia <sup>(2)</sup>	128,50	28,68	0,00	50,99
<b>Összesen</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>

<sup>(1)</sup> Az adott évi, illetve a korábbi pénzügyi évekből fennálló kötelezettségvállalásokra könyvelt kifizetések.

<sup>(2)</sup> A 2004. évi kifizetések tartalmazzák a Mozambiknak (9,1 millió EUR), Nigernek (8,25 millió EUR) és Zambiának (29,5 millió EUR) adott változó éves összeget.

Forrás: Bizottsági szám adatok.

## D. táblázat

**A költségvetési támogatások (EFA és egyéb adományozók) viszonyított fontossága az öt felkeresett ország 2004-es nemzeti költségvetésében**

(millió EUR)

Ország	Nemzeti költségvetés <sup>(1)</sup>	A Bizottság által kifizetett költségvetési támogatás	Egyéb adományozók által kifizetett költségvetési támogatás	Kifizetett költségvetési támogatások összesen	A kifizetett költségvetési támogatások aránya a teljes költségvetésben
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiópa	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 %
Csád	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

<sup>(1)</sup> Csád esetében a költségvetési összeg a 2003-as évre vonatkozik.

Forrás: Bizottsági számadatok.

## E. táblázat

**A költségvetési támogatások viszonyított aránya a fő adományozók által 15 afrikai országnak <sup>(1)</sup> 2003-ban kifizetett összes támogatásban**

Adományozó	A költségvetési támogatás aránya az összes támogatásban
Világbank <sup>(2)</sup>	48,1 %
Egyesült Királyság	34,2 %
Európai Bizottság	30,7 %
Hollandia	27,8 %
Svédország	21,5 %
Svájc	19,2 %
Afrikai Fejlesztési Bank	16,5 %
Olaszország	16,0 %
Írország	15,2 %
Norvégia	14,5 %
Kanada	12,0 %
Dánia	10,1 %
Németország	6,4 %
Finnország	3,9 %
Franciaország	2,3 %
Japán	1,0 %
<b>Súlyozott átlag</b>	<b>25,7 %</b>

<sup>(1)</sup> A 15 érintett ország a következő: Benin, Burkina Faso, Etiópa, Ghána, Kenya, Madagaszkár, Malawi, Mali, Mozambik, Niger, Uganda, Ruanda, Szenegál, Sierra Leone és Tanzánia.<sup>(2)</sup> A Világbank által nyújtott támogatások lényegében kölcsönök.

Forrás: SPA – Stratégiai partnerség Afrikával – Felmérés a költségvetési támogatásnak és a fizetési mérleg támogatásának a szegénység csökkentésére irányuló nemzeti stratégiákkal történő összehangolásáról – 2005. február 7-i végleges tervezet.

Az ebben a dokumentumban szereplő számadatok hozzávetőleges, vázlatos becsléseken alapulnak.

## F. táblázat

## A különböző adományozók által 2004-ben kifizetett költségvetési támogatások az öt felkeresett országban

(millió EUR)

Adományozó	Etiópia		Mozambik		Niger		Csád		Zambia	
	Összeg	%	Összeg	%	Összeg	%	Összeg	%	Összeg	%
Európai Bizottság	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Világbank <sup>(1)</sup>	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Nemzetközi Valutaalap <sup>(1)</sup>	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikai Fejlesztési Bank	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Németország	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgium	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 %
Dánia	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finnország	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Franciaország	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Írország	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Olaszország	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japán	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norvégia	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Hollandia	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugália	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Egyesült Királyság	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Svédország	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Svájc	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
<b>Összesen</b>	<b>281,38</b>	<b>100,0 %</b>	<b>190,25</b>	<b>100,0 %</b>	<b>71,32</b>	<b>100,0 %</b>	<b>22,00</b>	<b>100,0 %</b>	<b>265,99</b>	<b>100,0 %</b>

<sup>(1)</sup> A Világbank által nyújtott támogatások lényegében kölcsönök.

Forrás: Bizottsági számadatok.

## 2. MELLÉKLET

## AZ ÚJ KÖZPÉNZKEZELÉSI TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI KERETRENDSZER

1. A küldöttségek utóellenőrzési jelentései létező diagnózisokon és értékeléseken alapulnak. A közpénzkezelési minőségmérés fő hagyományos – többnyire a Nemzetközi Monetáris Alap és a Világbank által kidolgozott – eszközei az ún. Country Financial Accountability Assessment (1) (CFAA), a Public Expenditure Review (2) (PER), a Report on the Observance of Standards and Codes (3) (ROSC), a Country Procurement Assessment Report (4) (CPAR), a Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5) (HIPC AAP), a Fiduciary Risk Assessment (6) (FRA), valamint a Public Expenditure Tracking Survey (7) (PETS). Egyes országokban, köztük Etiópiában, az adományozók helyi használatra helyettesítő eszközöket fejlesztettek ki.

2. A számos, olykor körülményesen elvégezhető, máskor nehezen felhasználható minősítés kavalkádjá szükségessé tette az ésszerűsítést egyetlen jelentés elkészítésének formájában. Ez az új eszköz nem kiegészítésre, hanem a korábbi eszközök kiváltására szolgál, és valamennyi adományozónak ezt kellene alkalmaznia valamennyi országra (nemcsak az AKCS-országokra). Megfelelően átfogó képet kellene adnia az ország közpénzkezeléséről, egyebek között a programozással és a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos minden főbb kockázatokról, az elszámolások bemutatásáról, valamint a belső és külső ellenőrzésekről.

3. Ebből a megfontolásból kezdett el 2004-ben a PEFA (Public Expenditure Financial Accountability (8), a közpénzek pénzügyi elszámoltathatósága) kidolgozni egy új közpénzkezelési teljesítménymérési keretrendszert „a teljesítménymérési keretrendszer”-t. Ezen eszköz lényege az a 28 teljesítménymutató, amely a közpénzkezelési eljárások, rendszerek és intézmények helytállóságát és teljesítményét szándékozik felmérni (lásd G. táblázat).

## G. táblázat

**A PEFA- (Public Expenditure Financial Accountability, a közpénzek pénzügyi elszámoltathatósága) partnerek által kidolgozott közpénzkezelési teljesítménymutatók**

**A. KÖZPÉNZKEZELÉSI TELJESÍTMÉNY**

1. Összesített államháztartási hiány az eredetileg jóváhagyott költségvetéshez képest.
2. Megvalósult költségvetési kiadások összetétele az eredetileg jóváhagyott költségvetéshez képest.
3. Összesített megvalósult bevételek az eredetileg jóváhagyott költségvetéshez képest.
4. Kiadási elmaradási állomány; előző évben felhalmozott új elmaradások.

**B. SZEKTOROK KÖZÖTTI FŐ JELLEMZŐK: TELJESKÖRŰSÉG ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG**

5. Az összesített államháztartási kockázat felügyeletének teljesszűrésége.
6. Mennyiben tartalmaznak a költségvetési beszámolók valamennyi jelentős, a központi kormányzati – köztük az adományozók által finanszírozott – tevékenységre vonatkozó kiadást.
7. A költségvetési dokumentációba foglalt államháztartási előrejelzések, költségvetési és elszámolási adatok helytállósága.

(1) Az országról szóló pénzügyi elszámoltathatósági elemzés.

(2) Közkiadási áttekintés.

(3) A standardok és eljárások betartásáról szóló jelentés.

(4) Az ország közbeszerzési minőségéről szóló jelentés.

(5) Súlyosan eladósodott szegény országok minősítése és intézkedési terve.

(6) Kibocsátói kockázatminősítés.

(7) Közkiadás-nyomonkövetési felmérés.

(8) A PEFA-t 2001-ben állította fel közösen a Világbank, az Európai Bizottság és a DFID (az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Minisztériuma), a svájci gazdasági államtitkárság, a francia külügyminisztérium, a norvég külügyminisztérium, valamint a Nemzetközi Monetáris Alap. A Bizottság alapító tag, és vezető szerepet játszik.

- 
8. A költségvetés adminisztratív, gazdasági, funkcionális és programozási osztályozása.
  9. A szegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos kiadások azonosítása a költségvetésben.
  10. A fontos államháztartási információk, közbeszerzési adatok és az ellenőrzési jelentések közzététele és nyílt hozzáférhetősége.
- 

### C. KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS

#### C. i. Középtávú tervezés és a költségvetés kidolgozása

- 
11. A többéves államháztartási tervezés, a közkiadási politika és a költségvetés kidolgozásának jellemzői.
  12. A költségvetés kidolgozási eljárásának rendezettsége és az eljárási részvétel jellemzői.
  13. A rendes és a beruházási kiadások költségvetési tervezésének szervezése.
  14. Az éves költségvetési rendelet törvényhozói felügyeletének szigorúsága.
- 

#### C. ii. A költségvetés végrehajtása

- 
15. A cash-flow tervezésének, kezelésének és felügyeletének eredményessége.
  16. Az adósságok és garanciavállalások kezelésére és nyilvántartására vonatkozó eljárások.
  17. A miniszterek és költségvetési szervek mozgásterét az eredeti/módosított költségvetésnek megfelelő kiadások tervezésében és elkötelezésében.
  18. A tervezett források költségvetési szervekhez történő időbeni és átlátható eljuttatását tanúsító összetevők.
  19. A belső ellenőrzések eredményessége.
  20. A belső felügyelet eredményessége.
  21. A fizetési igazolások ellenőrzésének eredményessége.
  22. A közpénzkezelési rendszer szerves részét képező – a versenyztetést, az értékarányos ráfordítást és az eredményes ellenőrzéseket biztosító szabályozási keretrendszerrel alátámasztott – közbeszerzési rendszer átláthatóságának megléte.
- 

#### C. iii. Számviteli és beszámolási eljárások

- 
23. Az adategyeztetések rendszeressége, valamint a vonatkozó határidők betartása.
  24. A költségvetés végrehajtásáról készített időközi jelentések minősége és terjesztése, valamint a vonatkozó határidők betartása.
  25. A törvényhozó szervnek benyújtott, ellenőrzött éves beszámoló minősége, valamint a vonatkozó határidők betartása.
- 

#### C. iv. Pénzügyi elszámoltathatóság, felügyelet és független (külső) ellenőrzések

- 
26. A független (külső) ellenőrzések hatóköre és természete.
  27. Mennyiben követi nyomon az ellenőrzési jelentésbe foglaltakat az ellenőrzött szerv, illetve annak felügyeleti szerve.
  28. A független (külső) ellenőrzések törvényhozói felügyeletének szigorúsága.
- 

Forrás: PEFA. Javított tárgyalási dokumentumtervezet a közpénzkezelési teljesítménymérési keretrendszerrel, 2004. február 12.

---

4. Ennek a megközelítésnek két, az adományozók által ismert és elfogadott korlátja van: először is, hogy nem vezet ajánlásokra, mert ahhoz valószínűleg a feltárt problémák okainak alaposabb elemzésére lenne szükség; másodsor pedig, hogy nem foglalkozik a közpénzkezelés eredményességének és hatékonyságának problémakörével.

5. A szóban forgó, A-tól (a lehető legjobb) D-ig minősítő mutatók mennyiségi természetűek, és általában egy meglehetősen átfogó, további részekre bontható területre vonatkoznak. Így például a 22. teljesítménymutató, amely a szolgáltatások, munkák és áruk átlátható közbeszerzési rendszerének meglétét minősíti, magával vonja a szabályozási keretrendszernek, a szabályok helyes alkalmazásának (pl. a közbeszerzési felhívások közzétételének), valamint az ellenőrzési rendszerek eredményességének vizsgálatát, továbbá a közszektorban fizetett árak összevetését a magánszektor piaci áraival.

6. A teljesítménymérési keretrendszer által javasolt standard jelentés az elképzelések szerint a szóban forgó mutatók mellett kiegészülne az országnak és irányítási rendszereinek általánosabb ismertetésével, különösen a közpénzkezelési reformok kormányzati programjának leírásával, egyúttal megjelölve azt is, hogy mennyiben érintik ezek a reformok a mutatók segítségével azonosított hiányosságokat.

7. A teljesítménymérési keretrendszer vizsgálata alapján kialakított jobbítási javaslatok:

- a) a mutatók egy része az irányítási, illetve ellenőrzési rendszerek minősítésére vonatkozik. Amennyiben egy rendszert gyengének ítélnék, az értékelést interjúkra és korlátozott ellenőrzésre lehet szorítani, ahhoz azonban, hogy a rendszer eredményességét meg lehessen állapítani, elengedhetetlen több alapos ellenőrzés – köztük rendszer-ellenőrzések <sup>(1)</sup> – lefolytatása;
- b) a jelentős további vizsgálatok nélkül feltárható hiányosságok okainak rendszerezett leírása hasznos lehetne az e hiányosságok felszámolását célzó kormányzati reformprogramok irányultságának javítására;
- c) a mutatók közül tizenkettő – egyebek mellett – (eltéréseket, időtartamot, százalékos arányokat kifejező) indexszámokon alapulna (lásd *H. táblázat*). Ezen indexek eredményeinek rendszeresen szerepelniük kellene az értékelési jelentésekben, s közülük néhányat teljesítménymutatóként lehetne használni a bizottsági programoknál;
- d) a 3., a bevételekre vonatkozó mutatónak tartalmaznia kellene a ténylegesen befolyt bevételeknek az ország tevékenységére figyelemmel ésszerűen elvárható bevétellel történő összevető elemzését (pl. az import szintje és a vámbevételek elemzésével);
- e) a 25., az ellenőrzött éves beszámolóra vonatkozó mutató a legfőbb ellenőrzési intézményeknek (SAI-k) a beszámólóról adott ellenőrzési véleménye vizsgálatát írja elő. Hasznos lenne a legfőbb ellenőrzési intézményeknek az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére, valamint az eredményes és hatékony pénzügyi gazdálkodásra irányuló ellenőrzéseinek és véleményeinek vizsgálata is; ám ezeket csak körültekintéssel szabad felhasználni;
- f) a 26., a független (külső) ellenőrzésre vonatkozó mutatónak tartalmaznia kellene annak mérését, hogy az SAI-k ellenőrzési feladata arányos-e erőforrásaikkal;
- g) szükség lenne egy további olyan mutatóra, amely az elszámolt szolgáltatások tényleges megvalósulását, valamint minőségét értékeli, beleértve a központosított beszerzések esetében a végső kedvezményezettekhez való tényleges eljuttatás problematikáját <sup>(2)</sup>;
- h) szükség lenne egy további olyan mutatóra, amely a korrupció elleni intézkedéseket értékeli annak felmérésével, hogy mit tesznek a korrupció feltárása, elemzése és visszaszorítása érdekében <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> A rendszer-ellenőrzések, korábbi nevükön megfelelőségi ellenőrzések, a nemzetközileg elismert ellenőrzési standardok közé tartoznak. Lásd elsősorban az IFAC (International Federation of Accountants, Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége) 330., 430. és 530. standardjait (ISA, International Standards on Auditing, Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok).

<sup>(2)</sup> Ehhez a mutatóhoz a központilag beszerzett áruknak a végső kedvezményezettekhez történő eljutása arányát lehetne indexként használni.

<sup>(3)</sup> Ehhez a mutatóhoz a Transparency International észlelési mutatóit lehetnek indexként használni.

## H. táblázat

## A teljesítménymérési keretrendszer szerint javasolt mutatókhoz kapcsolt meghatározó adatok (indexek)

Érintett teljesítménymutató	Meghatározó adatok (indexek)
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A tervezett összesített államháztartási hiánytól való eltérés, a tervezett kiadásokhoz viszonyított százalékos arányban megadva.</li> <li>– A tervezett elsődleges államháztartási (kamatok nélküli) mérlegtől való eltérés, a tervezett kiadásokhoz viszonyított százalékos arányban megadva.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A megvalósult költségvetési kiadások átlagos eltérése a tervezett kiadásoktól, funkcionális osztályozás szerinti lebontásban.</li> <li>– A megvalósult költségvetési kiadások átlagos eltérése a tervezett kiadásoktól, gazdasági osztályozás szerinti lebontásban.</li> <li>– A megvalósult költségvetési kiadások átlagos eltérése a tervezett kiadásoktól, adminisztratív osztályozás szerinti lebontásban.</li> <li>– Költségvetési volatilitás/változékonyság (az utolsó négy évben bekövetkezett évről-évi költségvetési politikai változások mediánja az egyes funkcionális vagy adminisztratív osztályozás szerinti lebontásban: a költségvetési politika változását a teljes költségvetésből képviselt hányadban bekövetkezett változás mutatja, százalékos arányban megadva).</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tényleges bevételekből levont tervezett bevételek, a költségvetés százalékos arányában megadva.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kiadási elmaradások szintje, az összes kiadás százalékos arányában megadva.</li> </ul>
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A negyedév végétől a negyedéves költségvetési beszámoló közzétételéig eltelt napok száma.</li> </ul>
14	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A törvényhozó szervnek a költségvetés áttekintéséhez rendelkezésére álló napok száma.</li> </ul>
18	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A költségvetési szervekhez a tervezetthez képest eljutó források, százalékos arányban megadva.</li> </ul>
19	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A napi pénzügyi tranzakciókban mutatkozó hibaszázalék.</li> </ul>
22	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A közszektorban az árukért, munkákért és szolgáltatásokért fizetett árak összevetése a magán-szektorban ezekért fizetett piaci árakkal.</li> </ul>
24	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A negyedév végétől a negyedéves költségvetési beszámolóhoz való eljutásáig eltelt napok száma.</li> </ul>
25	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az év végétől az éves költségvetési beszámolóhoz való eljutásáig eltelt hónapok száma.</li> </ul>
26	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A független (külső) ellenőrzési jelentés elkészülésétől az ezt vizsgáló szakosodott törvényhozói tanács értékelésének befejezéséig eltelt hónapok száma.</li> </ul>

Forrás: PEFA. Javított tárgyalási dokumentumtervezet a közpénzkezelési teljesítménymérési keretrendszerrel, 2004. február 12.

## 3. MELLÉKLET

## A BIZOTTSÁGI TELJESÍTMÉNYMUTATÓK

1. A módszertani útmutató 3.7. bekezdése számos adalékkal szolgál a teljesítménymutatók kiválasztásához és használatához. Azt is kimondja, hogy amennyire csak lehetséges, a mutatókat meg kell adni a szegénycsökkenési stratégiai dokumentumban (Poverty Reduction Strategy Paper, Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté), vagy a kormányzati politikai dokumentumokban, s ezeket a mutatókat meg kell osztani a többi adományozóval is. A mutatóknak meg kell felelniük a SMART-elvnek (Specifikus – Mérhető – Alkalmazott/Elfogadott – Reális – Teljesítési időhöz kötött).

2. A bizottsági programoknál alkalmazott teljesítménymutatók vonatkozási területük szerint osztályozhatók: a legfontosabbak a szociális ágazatok, mint az egészségügy és az oktatás, illetve a közpénzek kezelése. A jelen ellenőrzés csak a közpénzkezelési mutatókra irányul. A módszertani útmutató 13a. melléklete például hozzátétőlegesen negyven teljesítménymutatót sorol fel, amelyek közül 7 vonatkozik a közpénzkezelésre (lásd I. táblázat).

## I. táblázat

## A Bizottság útmutatójának 13a. mellékletében példaként javasolt hét közpénzkezelési mutató listája

A költségvetési jogcímezés és az ágazat szintjén kinyilvánított célkitűzések közötti eltérés
A költségvetés megvalósításának aránya (átfogóan és az ágazatok fontossági sorrendje szerint)
A legperiférikusabb struktúráknak juttatott költségvetési hányad (igénylésenként)
Közbeszerzés útján vásárolt fogyasztási javak egységára/a magánszektorban (vagy az adományozók által) helyileg fizetett egységár (beszerzésenként)
Szállítók kifizetésének átfutási ideje
Az eljárások be nem tartásának előfordulási százaléka
A költségvetési beszámolók elkészítéséhez és a költségvetés elfogadásához szükséges idő

3. A tendencia az, hogy a kormányzattal és az adományozókkal közösen állítanak össze egy listát a mutatókból, amelyek közül mindenki kiválasztja az általa használandókat. Egyrészt az a cél, hogy az adott ország által teljesen elfogadott mutatókat határozzanak meg, másrészt az, hogy ne legyen használatban nagyszámú, az egyes adományozók szerint eltérő mutató.

4. A teljesítménymutatókat (típusukat és számukat tekintve) eseti alapon határozták meg, számuk általában a közpénzekhez kapcsolt kifizetési részletek volumenét fejezi ki (lásd J. táblázat).

## J. táblázat

## A teljesítménymutatók aránya a változó éves összegekben a vizsgált öt programnál

(millió EUR)

	Változó éves összegek				Teljesítménymutatók			
	Teljes összeg	A közpénzmutatókhoz kötött összegek	A szektormutatókhoz kötött összegek	A közpénzek aránya a teljes összegben	Összes mutató száma	A közpénzmutatók száma	A szektormutatók száma	A közpénzmutatók aránya az összes mutató számában
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiópia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Csád	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Forrás: Finanszírozási megállapodások.

5. A Bizottság szerint a kifizetési részletek arányát (lásd K. táblázat) akkor növelik, ha a nemzeti hatóságok közpénzkezelési jobbítási törekvései „ösztönzésre” érdemesek.

K. táblázat

## Az éves összegek aránya a vizsgált öt programnál

(millió EUR)

	A program teljes összege	Költségvetési támogatás				Kapcsolódó kiadások	
		Az éves összegek összesen	Állandó éves összeg	Változó éves összeg		Intézményi támogatás	Ellenőrzések
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiópia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Csád	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Forrás: Finanszírozási megállapodások.

6. Az öt felkeresett ország közül három már részesült változó összegű kifizetési részletben. A közpénzkezelési teljesítménymutatók alapján mindegyik esetben a tervezett maximális összegnél kevesebbet fizettek ki (lásd L. táblázat).

L. táblázat

## A teljesítménymutatók hatása a felkeresett országoknak kifizetett változó éves összegekre

(millió EUR)

A teljesítménymutató kategóriája	A finanszírozási megállapodás szerint		Az értékelés szerint		
	A megadott mutatók száma	A megadott maximális összeg	Az elért mutatók száma	Kifizetett összeg	Nem kifizetett összeg
<b>A Mozambik-program változó éves összege 2003-ban</b>					
Közpénzek	8	5	5	3,50	<b>1,50</b>
Szociális szektor	14	5	9	3,20	1,80
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>6,70</b>	<b>3,30</b>
<b>A Mozambik-program változó éves összege 2004-ben</b>					
Közpénzek	8	7	4	4,20	<b>2,80</b>
Szociális szektor	14	7	10	4,90	2,10
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>9,10</b>	<b>4,90</b>
<b>A Niger-program változó éves összege 2004-ben</b>					
Közpénzek	5	8	3	4,50	<b>3,50</b>
Szociális szektor	7	8	4	3,75	4,25
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>8,25</b>	<b>7,75</b>
<b>A Zambia-program (2.) változó része 2004-ben</b>					
Közpénzek	11	30	5 (*)	8,25	<b>21,75</b>
<b>A Zambia-program (3.) változó része 2004-ben</b>					
Közpénzek	8	10	5	5,00	<b>5,00</b>
Szociális szektor	8	20	7	16,25	3,75
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>21,25</b>	<b>8,75</b>
<b>MINDÖSSZESEN</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>53,55</b>	<b>46,45</b>

(\*) Az öt mutató közül négyet csak részben értek el.

Forrás: A kifizetett éves összegekről készült értékelési dokumentumok.

## 4. MELLÉKLET

## MOZAMBIK, AZ ADOMÁNYOZÓK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS JÓ GYAKORLATÁNAK PÉLDÁJA

1. Az adományozók és a kormányzat közötti együttműködést a 2004 áprilisában aláírt partnerségi megállapodás (Memorandum of Understanding – MoU) szabályozza, amelyhez az év végéig tizenhatan csatlakoztak. A megállapodás tartalmaz egy mátrixot (PAF – Performance Assessment Framework/Teljesítményértékelési keretrendszer) a reformok megvalósulásának a hároméves időszakot (2004–2006) lefedő tevékenységekkel/mutatókkal összekapcsolt mérésére, amelyek felülvizsgálatát évente kell elvégezni.
2. Az adományozók elvileg egyetértenek abban, hogy nem alkalmaznak a mátrixon kívüli teljesítménymutatókat (ám kivételek is akadnak, a Bizottság még a MoU aláírása előtt belefoglalta programjába saját teljesítménymutatóit).
3. Használatos egy másik mátrix is, amely az adományozóknak a kormánnyal szembeni vállalásait tükrözi. Ez mintegy húsz tevékenységet ölel fel, a következő hat területről: a költségvetési támogatás előrejelezhetősége; a mutatók egységesítése és összehangolása; a helyszíni vizsgálatok okozta adminisztratív terhek csökkentése; átláthatóság; az intézményi támogatás összehangolása; a költségvetési támogatás formájában kifizetett összegek módosítása.
4. Az adományozók csoportja váltott elnökséggel (az ellenőrzés idején Svájc elnökölt), ún. „trojka” rendszer szerint működik: az elnökség az előző, a jelenlegi és a következő elnökből áll.
5. A kormányzattal folytatott párbeszéd irányító bizottság (*steering committee*) keretében zajlik. Ez a bizottság kormányzati képviselőkből és a „trojka +” tagjaiból – azaz a „trojkából” (a három elnök) és a Világbankot, illetve a Bizottságot képviselő állandó tagokból – áll. A bizottság kéthavonta – illetve a közös felülvizsgálati időszakokban, áprilisban és szeptemberben ennél gyakrabban – ül össze.
6. Az adminisztratív terhek csökkentése érdekében az adományozók megállapodtak, hogy nem végeznek a közös felülvizsgálatokon kívüli további ellenőrzéseket, illetve értékeléseket.
7. Az adományozók ülései három szinten szerveződnek: küldöttségi vezetők (politikai kérdésekben), szervezési vezetők (elsőbbbségi sorrendek kérdésében) és közgazdászok (a nyomonkövetési technikák kérdésében).
8. A közgazdászok témaköri csoportokban dolgoznak; az egyes csoportokért az az adományozó viseli a felelősséget, akire az egymás közti felosztás szerint az adott témakör jutott. A „közpénzek” terület a következő csoportokat foglalja magában: az állami adminisztratív és számviteli rendszer (SISTAFE), a bevételek (adók, illetékek és vámok), a közbeszerzés és az ellenőrzés. A küldöttség az ellenőrzési csoportért felel, és a többi csoport munkájában is aktívan részt vesz, a bevételi csoport kivételével, ahol megfigyelői státusa van.
9. A „közpénzek” területen kívüli témákkal foglalkoznak az olyan csoportok, mint a költségvetési elemzési csoport (amelyben a küldöttség is részt vesz), a szegénységcsökkentési programot nyomon követő csoport, a közszektor reformjáért (ideértve a korrupció témáját is) felelős csoport stb. A küldöttség úgy tervezi, hogy csatlakozik a közszektor reformjával foglalkozó csoporthoz – megfigyelői státusban, hiszen tevékenységének finanszírozásában nem vesz részt.
10. A 2004 szeptemberében végrehajtott közpénzkezelési értékelésre (PFMA) a PEFA teljesítménymérési keretrendszerének (lásd 2. melléklet) alapján került sor, attól eltekintve, hogy a kormányzat is közreműködött a végrehajtásban.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### ÖSSZEFOGLALÓ

I. A költségvetési támogatás célja, hogy előmozdítsa a növekedést és visszaszorítsa a népesség szegénységét. A költségvetési támogatást igénybe vevő adományozók úgy vélik, hogy e támogatás bizonyos támogatási feltételek mellett hatékonyabb más támogatástípusoknál, mivel a makrogazdasági, ágazati és közpénzügyi reformok területén erősíti a kormányok tervezési és végrehajtási képességét. A költségvetési támogatás e tekintetben megoldást kínál azon kockázatokra is, amelyek befolyásolhatnák a projektek támogatására alapozott külső támogatásokat. A költségvetési támogatások ennél fogva többdimenziósak. A Bizottság által az AKCS-országoknak nyújtott költségvetési támogatások ugyanolyan nagy figyelmet fordítanak az egészség- és oktatásügyre, mint a közpénzek szintén lényeges kérdésére. A számvevőszéki jelentés az utolsóként említett komponensről szól, és ezen átfogóbb kontextusban vizsgálendő.

II. Általánosságban a Bizottság azon országoknak kész támogatást nyújtani, amelyek pénzügyi és egyéb területeken gyenge igazgatási struktúrákkal rendelkeznek, a fejlődés célja éppen e gyengeségek orvoslása. A Bizottság az évek során – mint ahogy arról a Számvevőszék említést tesz, érezhetően javította a közpénzek nyomon követéséhez szükséges képességeit, gyakran úgy, hogy más adományozókkal szemben saját magához ragadta a kezdeményezést.

III. A Bizottság a kockázatot a következőképpen definiálja: „bármilyen akadályozhatja a célkitűzések megvalósítását” (SEC(2004) 318., 2004. március 12.). Ennek megfelelően a kockázatot a kitűzött törekvések és célkitűzések fényében kell felmérni. A végcélok (a szegénység elleni küzdelem) és az ilyen típusú támogatás sokrétű dimenzióinak figyelembevétele hiányában nehéz a kockázat beazonosítása.

IV. A Bizottság egyetért a Számvevőszék észrevételeivel az általa az elemzési és nyomonkövetési eszközök fejlesztésében elért előrelépésekre vonatkozóan, amelynek köszönhetően valóságos információkat szolgáltatott és megfelelő módon léphetett fel. Bizonyára lehet még javításokat eszközölni, figyelembe véve azok költség-haszon arányát, az ellenőrzések és a bizottsági intézkedések közötti egyensúlyt és azt a fontosságot, ami az adott program egyéb dimenzióinak biztosítandó (a Bizottság a költségvetési támogatások keretében nagy hangsúlyt fektet a szociális ágazatokra).

V. Általánosságban véve a Bizottság elfogadja a Számvevőszék ajánlásait, amelyek megfelelnek a már folyamatban lévő intézkedéseknek.

- a) A Módszertani Útmutató frissítése folyamatban van, várhatóan 2005-ben elnyeri végső formáját.
- b) Világosabban ki fogja fejteni az országok támogathatóságának kérdését.
- c) Az ösztönző teljesítménymutatók területén folytatott kutatások folyamatosan zajlanak.
- d) és e) A PEFA munkálatai hamarosan lezárulnak. A Bizottság fontos szerepet játszott, illetve fog játszani a jövőben is a különböző adományozók koordinálásában – helyi szinten is – a közpénzek kezelésére vonatkozó kérdésekben.
- f) A Bizottság a különböző intézmények hatáskörének függetlenségét tiszteletben tartva és a Cotonou-i Megállapodás fényében a parlamentek és a legfőbb ellenőrzési intézmények szerepének növelését tervezi.

**BEVEZETÉS**

1. A Bizottság az 5/2001. különjelentés folytán és ajánlásaival összhangban többek között a nem célzott költségvetési támogatások felé fordult.

2. Mint ahogy a Számvevőszék megjegyezte (RS 5/2001, (62) bekezdés 1e) ajánlás), a Bizottság nem felelős az országok szervezeti egységeiben azok költségvetésének végrehajtásánál felmerült irányítási hibákért. A Bizottság kötelessége viszont, és pontosan arra törekszik, hogy szigorúan nyomon kövesse a közpénzek kezelésének alakulását.

**AZ ELLENŐRZÉS TERÜLETE: KÖZVETLEN, NEM CÉLZOTT KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁS**

3–6. A költségvetési támogatás célja források biztosítása az országok számára, amelyek segítségével enyhíthetik a népesség nyomorát. E célból jelentős reformok végrehajtásához nyújt támogatást. A Bizottságnak e támogatási tevékenység keretében, a kedvezményezett ország javára történő kifizetést megelőzően ellenőriznie kell, hogy a kedvezményezettre kiszabott összes feltevélt teljesül-e. Egyéb adományozók (különösen a Bretton Woods intézmények) gyakorlatával összhangban e támogatás általánosságban valóban nem célzott.

7. A közösségi támogatásokat általában a szegénység csökkentéséről szóló stratégiai dokumentum (PRSP) megerősítéseként nyújtják. A támogatások a 2000-es évek kezdete óta új, eredményorientált formát öltöttek. A támogatások összege (változó összegű részletek) a szolgáltatások javítását (vakcinázás, szülések képzett személyzet jelenlétében, iskolába járás stb.) vagy a közpénzekre vonatkozó célkitűzések megvalósításának függvényében változó. E jelentés ez utóbbi kérdéskört tárgyalja.

9. A költségvetési támogatás az adományozóknak, akik élnek vele, megadja a szükséges legitimitást ahhoz, hogy komoly párbeszédet folytathassanak a kedvezményezett országgal az állami források összességének irányításáról. A költségvetési támogatás jóval többre törekszik, mint ami egy projektre irányuló támogatás esetében elvárt, és amelynek hatása általában a befektetés megfelelő végrehajtására korlátozódik.

10. Míg a projektek a kedvezményezett államok számára nehezen irányítható párhuzamos eljárásokat vezetnek be, a költségvetési támogatások lehetővé teszik a nemzeti eljárások megerősítését.

11. Az adományozók szempontjából e támogatástípus végrehajtása összetett, a kedvezményezett országokra nézve viszont minden bizonnyal egyszerűbb, mivel csökkenti az eljárások elszaporodásához vagy a projektek szétszóródásához kötődő hatástalanságot.

12. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a költségvetési támogatás – amennyiben teljesülnek a feltételek – jelentős előnyökkel jár az európai adófizető pénzét illetően, ami igazolja a nemzeti közpénzrendszerek hiányosságaihoz kapcsolódó kockázatokat. A Bizottság egyébként nagyon komolyan veszi annak kockázatát, hogy a költségvetési támogatások esetleg nincsenek hatással a szegénység visszaszorítására. A Bizottság e kockázatot a támogatásokhoz kötött előzetes feltételek bevezetésével kezeli. Az ország teljesítményétől függően lehetősége van a folyamatban lévő támogatások leállítására vagy csökkentésére is. Összegezve, a Bizottság a program elfogadásától annak végrehajtásáig mindent megtesz – a fennálló kockázatokhoz és a rendelkezésére álló humán erőforrásokhoz képest ésszerű költségek mellett – a megfelelő ellenőrzési eszközök felállítása érdekében (lásd a 63. és 65. pontra adott válaszokat).

13. A közpénzek kezelésének javítása fontos elemet képvisel a fejlődésben, ami a költségvetési támogatások számára központi szerepet játszik, valamint kifejezetten az irányítás átláthatóságának, megbízhatóságának és hatékonyságának erősítésére törekszik. A közpénzek kezelésének javítása hozzájárul a szegénység visszaszorításának célkitűzéséhez.

14. A támogatástól való függőség kérdése általános probléma, amely túllépi a költségvetési támogatás kérdését. Az OECD helyes gyakorlatnak tekinti a változó összegű részletek rendszerét annak érdekében, hogy korlátozzák a támogatások eltulajdonításának veszélyét.

15. A költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó kockázatok kezelésekor feltételeket szabnak ki e támogatások tervezését és végrehajtását illetően. Ide tartoznak a finanszírozási javaslatban előírt jogosultsági feltételek, az indítási feltételek, a finanszírozási megállapodásban meghatározott végrehajtási feltételek, amelyek alapján a Bizottság eldöntheti, hogy biztosítja-e e támogatástípust, felfüggeszti-e a folyamatban lévő támogatásokat, illetve, hogy emeli vagy csökkenti az összegeket.

**A SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSE**

19. (a, b, c, d) A Számvevőszék vizsgálata a közpénzek kezelésére összpontosít. E dimenzió nagyon fontos a Bizottság számára, viszont nem ez az egyetlen. A támogatás tervezése, majd pedig végrehajtása során további nagyon fontos elemekre is figyelmet fordítanak: a makrogazdasági helyzetre, az egészségügyi és oktatási politikákra, az országnak a teljesítménymutatók nyomon követését illető képességére, a szegénység csökkentéséről szóló stratégiai dokumentum minőségére. A SEC(2004) 318. dokumentum a külső támogatásokhoz kapcsolódó kockázatokat a következőképpen definiálja: „bármilyen akadályozhatja a célkitűzések megvalósítását”. E kockázatokat tehát „mindig az elrendő végcélokkal összefüggésben kell felmérni”.

20. A Számvevőszék vizsgálata nem tűzte ki célul a támogatás szegénység visszaszorítására való hatásának felmérését, a Bizottság azonban kiemeli, hogy a Számvevőszék ajánlásait és elemzéseit a költségvetési támogatás különböző összetevői között fenntartandó szükséges egyensúly fényében is meg kell vizsgálni, beleértve a támogatás végcélját. Egyes országokban indokolt lehet ugyanakkora figyelmet fordítani a gyerekek vakcinázására vagy az egészségügyi központokban történő kezelésre, mint a közpénzekre. Mindez magyarázatot ad arra, hogy országonként miért változnak az egészségügyre, az oktatásügyre és a közpénzekre vonatkozó mutatók.

## AZ ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI

23. Az Útmutatót, amely – ahogy azt a Számvevőszék kiemeli – jelentős előrelépést jelent az előző helyzethez képest, dinamikus dokumentumnak szánták. Felülvizsgálata folyamatban van. A közpénzek kezelésének kérdéséről felülvizsgálathoz a Számvevőszék vizsgálatának következtetéseire várt.

24. Nagy jelentőségű a bevételek kérdése, amely egyébként a Bizottság által támogatott összes program részét képezi és a PEFA-mutatókba is bevonják. Az adományozók közötti szerepek kiosztásakor e kérdés felügyeletét az IMF végzi. A Bizottság annak érdekében, hogy elkerülje az említett intézmény által végzett munka megkettőzését, a tényleges hozzáadott értékkel bíró területekre összpontosítja figyelmét.

25. A közpénzekről szóló „finanszírozási javaslat” című rész felépítése még javítható, azonban a program különböző összetevői közötti optimális egyensúly határain belül kell maradnia, és nem árthat a szociális ágazatokra vonatkozó információknak.

26. A támogathatósági kritériumok betartását a jelenleginél még nyilvánvalóbbá lehet tenni.

27. Az Útmutató tartalmának frissítésére rendszeresen sor került a delegációk számára készített utasítási jegyzékek formájában. A legfontosabb jegyzékek megtalálhatóak a Bizottság intranet oldalán. Tervezett az Útmutató következő teljes verziójának egységesítése és az oldal fejlesztése.

28. A Bizottság a költségvetési támogatást biztosító egyéb adományozókhöz hasonlóan a költségvetési támogatás megadására vonatkozó javaslatait és határozatait a kiindulási helyzet elemzésére és a helyzet javításának hiteles perspektíváira alapozza. A Bizottság ezen elemzés alapján válogatja meg, hol lép közbe.

29. A 61.2. cikk ilyen dinamikus értelmezése rövid távon megnövelheti a kockázatot. Az általa bevezetett szelektív megközelítés azonban, amely a diagnosztikák (Számvevőszék által elismert) megalapozottságán és a kedvezményezett államok reformokra irányuló akaratán nyugszik, párosítva utóbbiak képességeinek megerősítésével, lehetővé teszi a kockázat behatárolását, illetve kezelését. A Bizottság ezenkívül úgy véli, hogy a kiindulási helyzet pontos ismerete és a helyzet javításának hiteles perspektívája növeli annak valószínűségét, hogy a költségvetési támogatás érezteti a közpénzek javítására és a szegénység visszaszorítására irányuló hatását.

30. A Számvevőszék által kívánt koherencia jobban kifejezésre jut, ha fennmarad a Bizottság ellenőrzési és vizsgálati feladatai és fellépése közötti ésszerű egyensúly, valamint a finanszírozási javaslat különböző összetevői (különösen a szociális ágazatokra vonatkozók) közötti egyensúly. A Bizottság a továbbiakban is előnyben fogja részesíteni a reformprogram azon szempontjaira irányuló megközelítéseket, amelyeket (prioritásait alátámasztva) rövid és hosszú távon kiemeltnek ítélt meg.

32. A Számvevőszék megállapítja, hogy a finanszírozási javaslatok általában tartalmazzák a legfontosabb információkat. Erőfeszítéseket fognak tenni az ésszerűség keretein belül annak érdekében, hogy ezen információk kevésbé szóródjanak szét, szabványosabbak és strukturáltabbak legyenek, valamint a hivatkozások világosabbá váljanak.

33. A Számvevőszék szerint a finanszírozási javaslatok magukban foglalják a legfőbb reformokat. Nem könnyű kimerítő leírást adni a reformokról, annál is inkább, mivel ugyanazt a vizsgálatot kellene végrehajtani a finanszírozási javaslat tárgyát képező egyéb ágazatok esetében is: makrogazdasági helyzet, egészségügy, oktatás, statisztika, a Szegénységcsökkentési Stratégiai Keret (CSRP) nyomon követése és értékelése, csak az automatikusan ide tartozó ágazatokat sorolva fel. Mindazonáltal még így sem biztos, hogy a módszeresen kimerítő leírások tényleges hozzáadott értékkel bírnak.

34. A korrupció azon csapások közé tartozik, amelyre a Bizottság teljes figyelmet fordít. A korrupció elleni küzdelem a Cotonou-i Partnerségi Megállapodás 9. cikkének is tárgyát képezi. A korrupció kérdése ennél fogva az együttműködésen belül játszik központi szerepet, sokkal inkább, mintha egy külön eszköz részét képezné. Az összes finanszírozási megállapodás modelljében – beleértve a költségvetési támogatáshoz használatos modellt is – található egy csalás/korrupció elleni küzdelemre vonatkozó záradék. Mint ahogy a Számvevőszék kiemeli, a költségvetési támogatás hatalmas előnye az, hogy a korrupció számos AKCS-országban legfőbb potenciális forrásaival, a közpénzek kezelése terén jelentkező hiányosságokkal veszi fel a harcot. A Bizottság a finanszírozási javaslatokban meg fogja osztani a korrupció egyéb területeit illetően rendelkezésére álló információit (igazságügy, rendőrség, legfőbb ellenőrzési intézmények stb.), feltéve hogy ezen információk komolyan és megbízhatóan tekinthetők.

35–36. Minden ágazatban kívánatos az intézményi szükségleteket és támogatásokat leíró formalizált tervek megléte. E tervek az államok felelősségi körébe tartoznak. A Bizottság támogatja, és a jövőben is támogatni fogja kidolgozásukat. Ilyen tervek azonban nem mindig léteznek, gyakran nem kimerítő jellegűek és állandó frissítésük is bonyolult. A Bizottság e tervek kidolgozásának támogatása tekintetében mindent megtesz annak érdekében, hogy a prioritásokat világosan beazonosítsák, ideértve az EFA-finanszírozások tárgyát képező prioritásokat.

37. Az Útmutatóban előírt kedvező véleményt a küldöttségvezetők hallgatólagosan a finanszírozási javaslatok továbbításakor adják. A finanszírozási javaslatok tartalmazzák a mutatók és a feltételek keretét, amit majd a finanszírozási megállapodások teljes egészében átvesznek. A Bizottság előírja, hogy a fél éves jelentések következtetések formájában átfogó explicit véleményt szolgáltatnak a közpénzek helyzetéről és a javulást illető kilátásokról.

38. A Számvevőszék elismeri, hogy a vizsgálata során megállapított gyenge pontok közül a Bizottság egy kivétellel mindegyiket beazonosította. E kivétel egy, a Bizottság által felfüggesztett program keretében, a csádi „kötelezettségvállalási hátralékokra” vonatkozik, amely nyomon követése következképpen megszűnt.

A kormány bizonyos korrekciós intézkedések meghozatalára kötelezte magát. A Bizottság nyomon fogja követni e reformok hatását.

39. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a bizottsági határozatokat a helyzet pontos ismerete (31. pont) és a tervezett legfőbb fejlődések (38. pont) alapján hozták. A Bizottság ügyelni fog arra, hogy határozatait tartalmasabb érvekkel támassza alá.

40. A Bizottság a meglátogatott országok mindegyikében az IMF-et követően lépett fel és a Világbankkal, illetve a legtöbb esetben más adományozókkal együtt folytat tevékenységet. Általánosságban elmondható, hogy az adományozók (az Egyesült Államok kivételével) egyre inkább a költségvetési támogatások felé fordulnak. A számításba vett elemek közé tartoznak az átláthatóságot és a támogatás megtérülését illető kérdések.

42. A Bizottság bevezette a közpénzek kezelésének rendszerített nyomon követésére szolgáló eszközt, továbbá az e jelentések első sorozatából tanultak alapján azok további javítását tervezi. E javítások:

- a) figyelembe fogják venni a PEFA-mutatók által jelzett helyzetet;
- b) tartalmazni fogják az intézményi támogatási programok végrehajtásának összefoglaló nyomon követését;
- c) tartalmazni fogják a helyzet gyenge pontjai és a reformok, illetve a tervezett támogatások közötti koherencia elemzését;
- d) tartalmazni fogják a küldöttség általános következtetéseit;

e) követelni fogják, hogy e jelentések objektív elemeit továbbra is megosszák a többi adományozóval;

f) gondoskodni fognak arról, hogy a nemzeti hatóságok a továbbiakban is a lehető leghosszabbban együttműködjenek az értékelési munkákban;

g) a Számvevőszék javaslatának megfelelően a jelentések számát évi egyre fogják csökkenteni, kivéve a szorosabb nyomon követést igénylő eseteket.

43. E jelentések már a legfrissebb értékeléseket veszik alapul.

44. Az értékelési keretrendszert kipróbálták (főként a Bizottság), a véglegesítés jelenleg folyamatban van. Módosításokat terveznek az egy éves próbaidőszak végén. A Számvevőszék bizonyos javaslatait már megtárgyalták a többi adományozóval.

45. A releváns teljesítménymutatók meghatározására a Bizottság folyamatosan figyelmet fordít. Ez az egyik oka annak, hogy visszamenőlegesen értékelte a változó összegű részletekkel kapcsolatos tapasztalatát.

46. E vizsgálat egyik tanulsága, hogy a hatékonyság érdekében elég korlátozott számú mutatót alkalmazni, és nem fedhetnek le minden területet. Így a lényegesnek tartott elemekre kell összpontosítaniuk. A Bizottság nyomon követése azonban nem korlátozódik kizárólag e mutatókra, mint ahogy azt a küldöttségtől kért utóellenőrzési jelentés szerkezete is mutatja.

47. Az utóellenőrzési jelentés átalakulóban van. A küldöttségek az első jelentésekben az éppen aktuális helyzetet írták le, amellyel talán túlságosan „statikus” benyomást váltottak ki. A következő jelentéseknek inkább a dinamikus elemekre kell összpontosítaniuk. A központi részlegek felhasználták e jelentéseket, és javítani fogják a küldöttségekkel szembeni formális visszajelzést.

48. A reformok ösztönzése egy kormány számára nem csak a teljesítménymutatók helytállóságától függ, más tényezőkhöz is kötődik, mint például a támogatások összegéhez, az adományozók teljes feltételrendszeréhez, az adományozók koordinációjának hatékonyságához stb. A Bizottság tárgyalást folytat a kormányokkal a mutatókat illetően, és a többi adományozóval együtt megpróbál rendszerített koordinációt biztosítani. A Bizottság természetesnek ítéli meg, hogy a közpénzek kezelésére vonatkozó mutatók típusa és száma a különböző országokban uralkodó helyzetek szerint változó.

49. A Bizottság szerint költségvetési támogatás esetén lényeges a költségvetés biztosítási és végrehajtási szintjének felügyelete, különösen az egészségügyi és oktatási ágazatok területén. Az a tény, hogy ezek könnyen nyomon követhetőek, előnynek és nem hátránynak minősül. Bizonyára ki kell őket egészíteni egynéhány, az ország konkrét helyzete alapján választott mutatóval.

50. Amennyiben szükséges, a mutatók meghatározását, számítási módszerét és információforrásait részletes adatokkal kell kiegészíteni.

51. A közpénzekre vonatkozó változó összegű részletek és teljesítménymutatók súlya számos tényező függvénye: a különtámogatástól való függés, a gazdasági helyzet bizonytalansága vagy erőssége, az egészségügyi és oktatási ágazatok helyzete, előző programokból levont következtetések... A Számvevőszék által megfigyelt 5 ország esetében nyilvánvaló, hogy a közpénzeket illető mutatók súlya arányban állt a rendszerek hiányosságaival (Zambiában a program 59 %-ában és Etiópiában 7 %-ában).

52. A többi adományozóval való koordináció – mind az ülések szintjén, mind pedig helyi szinten – mindig is központi szerepet játszott a Bizottság megfontolásaiban.

53. E koordináció a Bizottság és a Világbank kezdeményezésére a PEFA-program, valamint az Afrikával és az OECD-CAD-dal való stratégiai partnerség keretében fejlődött.

54. A Számvevőszék megállapítása szerint helyi szinten megfelelő a koordináció. Amikor a partnerek nagy számban nyújtanak támogatást (Mozambik), a formalizálásra minden bizonnyal szükség van, kevés partner esetében viszont nem feltétlenül. A Bizottság több területen vezető szerepet játszott (pl. a teljesítménymutatók nyomon követésének igénylésében), illetve kezdeményezőként lépett fel az adományozók csoportjaiban. Egyéb területeken tiszteletben tartja a különböző adományozók közötti szereposztást (pl. a makrogazdasági helyzet és az IMF általi bevételek nyomon követése).

55. Néha kétségkívül nehéz a kedvezményezett országok és az IMF számára is pontos képet felállítani a többi adományozó által nyújtott támogatásfinanszírozásról.

56. A reformok sikere azonban megköveteli, hogy az összes érintett résztvevő rendelkezzen ilyen pontos képpel.

58. A Bizottság tudatában van a nemzeti parlamentek fontos szerepének, illetve annak, hogy e szerep előmozdítása és megerősítése szükséges. Nem szabad viszont túlértékelni fellépési képességét e területen, hiszen a parlament és a kormány közötti hatáskörök megosztása és egyensúlya azon kérdések közé tartozik, amely közvetlenül a kedvezményezett állam szuverenitását érinti. E kérdést tehát nagy óvatossággal, a kedvezményezett állam különböző intézményeinek függetlenségének tiszteletben tartására tekintettel, valamint a Cotonou-i Megállapodás fényében kell kezelni.

59. A legfőbb ellenőrzési intézmények helyzete is rendkívül változik országonként. A Bizottság azonban – amikor csak lehetséges – általában megpróbálja integrálni az említett intézmények munkájából származó hasznos információt.

60. A 7. keretes szöveg egy olyan, olykor nehéz párbeszédre ad példát, amelyet a Bizottság Mozambikban az egyik legfőbb ellenőrzési intézménnyel folytatott le. A Közigazgatási Bíróság ez esetben emlékeztette az adományozókat arra, hogy autonóm intézmény.

61. A Bizottság több alkalommal támogatta és intézményi támogatást nyújtott a legfőbb ellenőrzési intézményeknek. Egy stratégiai dokumentum tervezetét elküldték a küldöttségeknek.

62. A Bizottság közeledésének lehetőségét a parlamentek és a legfőbb ellenőrzési intézmények felé minden egyes esetben külön-külön, óvatossággal és a Cotonou-i Megállapodás fényében kell megvizsgálni. Nagyon érzékeny, a nemzeti szuverenitást érintő területről van szó ugyanis, amely megközelítése csak az intézmények közötti hatáskörök megosztását és egyensúlyát meghatározó nemzeti szabályok tiszteletben tartásával lehetséges.

63. A nyomon követéssel és az ellenőrzéssel megbízott, a politikai párbeszédben tevékeny szereppel rendelkező, valamint a közpénzeket nyomon követő és a szociális mutatókat vagy a makrogazdasági környezetet nyomon követő emberi erőforrások között meg kell találni az egyensúlyt.

65. A Bizottság tisztában van azzal, hogy a rendelkezésére álló emberi erőforrásokhoz képest nagyra törő célokat tűzött ki maga elé. Kiemeli, hogy a jelentésben ajánlottak szerint a feladatok gyarapításával fennáll az eltérés fokozódásának veszélye.

66. A Bizottságnál folyamatban van a Számvevőszék javaslatának megfelelő ellenőrzési listák kifejlesztése.

67. A Bizottság továbbra is erőfeszítéseket fog tenni a képzés területén.

68. A bevált gyakorlatok alapján ösztönözni fogják a küldöttségek közötti eszmecsereket.

69. Lásd a Bizottság 38. pontban adott válaszát.

70. A Bizottság egyetért a Számvevőszék megállapításával, amely szerint a célkitűzéseknek megfelelően számos előrelépést figyelhetek meg a költségvetési támogatásban részesült országok közpénzkezelése terén. Mindez megerősíti a Bizottság döntéseit. A közpénzek kezelésének javítása a kormány rendelkezésére álló összes forrásra van hatással, nem pedig a közösségi finanszírozásokra. E javulásokat szükséges megerősíteni, illetve folytatásukat biztosítani, ami az erőfeszítések fenntartása mellett szól.

71. Megjegyzendő, hogy a közpénzek általános reformja főként a költségvetési támogatási programok miatt került igazán napirendre. Ilyen körülmények között pozitívnak számít az a tény, hogy a Számvevőszék „meglehetősen pozitív időközi részeredményekről” adott számot, ami részben a költségvetési támogatásnak köszönhető.

72. Minden finanszírozási megállapodás részletesen meghatározza a feltételeket és a várt (mutatókkal mért) eredményeket, és az a kedvezményezett állam, illetve a Bizottság között jogilag kötelező szerződéses kötelezettségvállalást jelent. A Bizottság reakciói a számára helyénvaló kockázatkezelésnek felelnek meg. Ennélfogva a Számvevőszék által megfigyelt 5 eset közül egyben a Bizottság felfüggesztette támogatását. A többi esetben pedig a teljesítménymutatók azon változása függvényében módosította támogatásának összegét, amelyek nem csak a közpénzekre, hanem a legszegényebb népeknek, a nőknek és a gyerekeknek nyújtott szociális szolgáltatásokra vonatkoznak.

73. Minden program végén vagy adott esetben során, a feltételek be nem tartása vagy eredménytelenség miatt ki nem fizetett forrásokat felszabadítják és visszafizetik a nemzeti indikatív programnak (NIP). A források fel nem használását azonban általában a félidős vagy a végleges értékelés során szankcionálják, ami adott esetben lehetővé teszi a NIP-összeg csökkentését. A változó összegű részeket ösztönző jellege ennélfogva érintetlen marad.

74. A feltételrendszereket, a megfelelő összegek és mutatók súlyát minden új program esetében felülvizsgálják, ezt a Bizottság nemrég készített támogatáértékelése tanúsítja.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

76. A Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság meghatározott egy *módszertani keretrendszert*, ami jelentős előrelépést jelent a korábbi helyzethez képest (23. pont). A Számvevőszék úgy véli, hogy e keretet bizonyos pontokon ki lehet egészíteni, illetve pontosítani (lásd 25. és 26. pont). Kiemelendő, hogy lehetőség nyílik a programok koherenciájának és logikai kapcsolatainak világosabb kiemelésére (30. pont). A módszertani keretrendszeren végzett frissítéseket az Útmutató új verziójában már konszolidálták. A szolgálatok jelenleg ezen új verzióon dolgoznak, amely tartalmazni fogja az utóellenőrzési jelentések frissítését (42. pont).

77. A Számvevőszék megállapította, hogy a módszertani keretrendszert meglehetősen kielégítő módon *hajtották végre*, a teljesítménymutatók javítása pedig folyamatban van. Bizonyos területekre vonatkozó kiegészítések, illetve pontosítások elvégzésére azonban még lehetőség nyílik. A Bizottság kiemeli, hogy a költségvetési támogatás különböző összetevői között egyensúlyra kell törekedni: a gazdasági ágazatok kérdésének figyelembevétele a továbbiakban is prioritás kell, hogy maradjon. A költségvetési támogatás a következőkben is a korrupció legfőbb potenciális forrásaival veszi fel a harcot: a közpénzek kezelése terén jelentkező hiányosságokkal.

A küldöttségek jelentéseitől elvárt, hogy dinamikusabbá váljanak.

79. A Bizottság számára prioritást jelent a koordináció mind az ülések szintjén, mind pedig helyi szinten, különösen a PEFA értékelési keretrendszerének végrehajtását illetően. A Bizottság a költségvetési támogatások területén a koordináció minden szintjén aktív szerepet játszik.

80. A Számvevőszék vizsgálata elismeri, hogy a finanszírozási határozatok meghozatalához alapul szolgáló információk, majd pedig az utóellenőrzési dokumentumban feltüntetett információk *megfelelnek a valóságnak*.

81. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék nem vonja kétségbe a Cotonou-i Megállapodás 61. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó bizottsági értelmezést. A bizottsági támogatások szelektív jellege, ami a diagnosztikák megalapozottságán és a kedvezményezett államok reformakaratán alapuló értelmezésre vezethető vissza, lehetővé teszi a Számvevőszék által említett kockázat behatárolását, illetve kezelését.

82. A Bizottság továbbra is javítani fogja a programok bemutatását: jobban ki kívánja hangsúlyozni a belső koherenciát, meg kívánja őrizni a program különböző összetevői közötti ésszerű egyensúlyt (ami nem korlátozódik csak a közpénzeket illető kérdésre), figyelmet kíván fordítani a nyomkövetési, ellenőrzési munkák, illetve a kormányokkal és a többi adományozóval szembeni aktívabb fellépések közötti egyensúlyra, valamint figyelembe kívánja venni a teljesebb körű információból adódó költségeket és a várt hasznokat.

83. Több elem is arra utal, hogy a közpénzkezelést illetően számos, költségvetési támogatásban részesülő országban kedvező fejlődés tapasztalható. A Bizottság a kockázat kérdését illetően a „külső támogatásokhoz kapcsolódó veszélyek leírásáról szóló munkadokumentumában” a következő definíciót adja: „bármilyen akadályozhatja a célkitűzések megvalósítását”. Úgy ítéli meg, hogy a „kockázatokat mindig az elérendő végcélokkal összefüggésben kell vizsgálni”.

84. A módszertani útmutató frissítése folyamatban van. A Bizottság azért várta a Számvevőszék ajánlásait, hogy integrálhassa az általa relevánsnak ítélteteket. Az utasítások ki fogják hangsúlyozni, hogy szükséges az intézkedések koherenciáját világosabban megfogalmazni. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék vizsgálata nem vonta kétségbe a bizottsági választásokat és az intézkedések koherenciáját. A korrupció elleni harc, különösen az, amely közpénzek felhasználását érinti, megőrzi központi szerepét a programokban. A Bizottság figyelembe fogja venni az utóellenőrzési jelentés bizonyos javítási javaslatait. A Bizottság a bevételek területén fenntartásainak ad hangot, nem is annyira a probléma valós jelentőségét illetően, hanem azon hozzáadott érték vonatkozásában, amellyel a Bizottság hozzájárulhat ehhez az IMF által megfelelően átfogott területnek az elemzéséhez.

85. Tervezett, hogy a következő Útmutató eseti alapon segíteni fogja a Cotonou-i Megállapodás 61. cikke (2) bekezdése betartásának szabványosabb bemutatását.

86. A Bizottság törekedni fog a legösztönzőbb és eredményorientált teljesítménymutatók használatára, még akkor is, ha a tényleges ösztönző hatás szintjének mérése mindig nehézségekbe ütközik.

87. A Bizottság eddig is minden megtett, sőt e kérdést prioritásként kezelte annak érdekében, hogy lezárja a bizottsági kezdeményezésre a PEFA keretében kifejlesztett, a közpénzkezelés teljesítményére vonatkozó értékelési keretrendszert. Mindez azonban a többi adományozó álláspontjától is függ. A közös megközelítés kifejlesztése egy bizonyos idő után csak kompromisszumok elfogadásával válik lehetségessé.

88. A Bizottság hosszú éveken át törekedett a helyi szintű koordináció elősegítésére, és kezdeményezője volt számos költségvetési támogatást nyújtó adományozó közös keretének.

A Bizottság által javasolt modell szerint az egyes adományozók döntési szabadságát tiszteletben tartják.

89. A parlamentek és a legfőbb ellenőrzési intézmények szerepe jelentős. A Bizottságnak ezen intézmények felé való közeledésének lehetőségét óvatossággal és az országok szuverenitásának, illetve az intézmények közötti hatáskörök megosztását és egyensúlyát meghatározó nemzeti szabályok tiszteletben tartása mellett kell megvizsgálni. E lehetőséget a Cotonou-i Megállapodás fényében is elemezni kell.