

Επίσημη Εφημερίδα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 249

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

48ο έτος
7 Οκτωβρίου 2005

Ανακοίνωση αριθ.	Περιεχόμενα	Σελίδα
	I Ανακοινώσεις	
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
2005/C 249/01	Ειδική έκθεση αριθ. 2/2005 σχετικά με τις δημοσιονομικές ενισχύσεις του ΕΤΑ στις χώρες ΑΚΕ: διαχείριση από την Επιτροπή του σκέλους «μεταρρύθμιση των δημόσιων οικονομικών», συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής	1
2005/C 249/02	Γνωμοδότηση αριθ. 7/2005 για το σχέδιο κανονισμού της Επιτροπής που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1653/2004 όσον αφορά τη θέση υπολόγων των εκτελεστικών οργανισμών	38

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 2/2005

σχετικά με τις δημοσιονομικές ενισχύσεις του ΕΤΑ στις χώρες ΑΚΕ:
 διαχείριση από την Επιτροπή του σκέλους «μεταρρύθμιση των δημόσιων
 οικονομικών», συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 εδάφιο
 2 της συνθήκης ΕΚ)

(2005/C 249/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΟΛΟΓΙΑ		3
ΣΥΝΟΨΗ	I-V	4
Περιγραφή του μηχανισμού	I-II	4
Έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου	III	4
Αποτελέσματα του ελέγχου	IV-V	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-2	5
ΤΟΜΕΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: Η ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΜΗ ΣΤΟΧΟΘΕΤΗΜΕΝΗ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	3-18	5
Ορισμός	3-5	5
Βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών: ένας από τους στόχους της ενίσχυσης του προϋπολογισμού	6-8	5
Πλεονεκτήματα: ιδιοποίηση και απλοποίηση για τη δικαιούχο χώρα	9-11	5
Μειονέκτημα: κίνδυνοι που συνδέονται με την αδυναμία των συστημάτων των εθνικών δημόσιων οικονομικών	12-14	6
Υλοποίηση: ενίσχυση υπό όρους	15	6
Κανονιστικές διατάξεις	16-18	7
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	19-22	7
Στόχος του ελέγχου	19-20	7
Ελεγκτική προσέγγιση	21-22	7
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ	23-74	8
Εκτίμηση της αρχικής κατάστασης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών	23-40	8
Καθορισμός του μεθοδολογικού πλαισίου	23-30	8
Βελτιωμένο μεθοδολογικό πλαίσιο που χρειάζεται όμως συμπλήρωση	23-27	8
Δυναμική ερμηνεία των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας	28-29	9
Αναγκαιότητα αποσαφήνισης της συνάφειας των προγραμμάτων	30	9

	Σημεία	Σελίδα
Εφαρμογή του μεθοδολογικού πλαισίου	31-37	9
Οι αρχικές εκτιμήσεις είναι συνήθως πλήρεις και συνδέονται με το σχέδιο μεταρρυθμίσεων της χώρας	31-33	9
Καταπολέμηση της διαφθοράς: σκέλος προς ανάπτυξη	34	10
Συντονισμένη θεσμική στήριξη, που δεν εντάσσεται όμως πάντα σε ένα συνολικό πλαίσιο	35-36	10
Απουσία συστάσεων από τους προϊσταμένους των αντιπροσωπειών	37	11
Πληροφορίες που ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα	38	11
Ανεπαρκώς αιτιολογημένες αποφάσεις της Επιτροπής	39-40	11
Παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων	41-74	12
Μεθοδολογικό πλαίσιο υπό ανάπτυξη	41-46	12
Αναγκαιότητα βελτίωσης των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών . . .	42-44	12
Βελτιούμενοι δείκτες επιδόσεων	45-46	13
Εφαρμογή του μεθοδολογικού πλαισίου	47-68	13
Έλλειψη πληρότητας των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών	47	13
Ενίοτε ανεπαρκής παρότρυνση από τους δείκτες επιδόσεων	48-51	14
Διαφορετική πρόοδος όσον αφορά τον συντονισμό με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας ανάλογα με τη χώρα	52-55	14
Αναγκαιότητα ενίσχυσης των σχέσεων με τα Κοινοβούλια και τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου	56-62	15
Έλλειψη ανθρώπινων πόρων της Επιτροπής	63-68	16
Η πραγματικότητα: οι μεταρρυθμίσεις προχωρούν, αλλά η ποιότητα της διαχείρισης στις δικαιούχους χώρες παραμένει ακόμη πολύ χαμηλή	69-71	16
Καταλληλότητα των αντιδράσεων της Επιτροπής	72-74	17
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	75-89	18
Συμπεράσματα	75-83	18
Συστάσεις	84-89	18
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 — Έξι πίνακες που καταδεικνύουν τη σημασία των ενισχύσεων του προϋπολογισμού		20
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 — Το σχέδιο του νέου πλαισίου αξιολόγησης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών		24
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 — Οι δείκτες επιδόσεων της Επιτροπής		28
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4 — Ορθές πρακτικές σε θέματα συντονισμού χορηγών βοήθειας: το παράδειγμα της Μοζαμβίκης		30
Απαντήσεις της Επιτροπής		31

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΟΛΟΓΙΑ

ΑΚΕ	—	Χώρες Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού που υπέγραψαν τη συμφωνία του Κοτονού
ΑΟΕ	—	Ανώτατο όργανο ελέγχου
ΔΝΤ	—	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕΠ	—	Εθνικό ενδεικτικό πρόγραμμα
ΕΣΜΦ	—	Έγγραφο στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας
ΕΤΑ	—	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
ΜΣ	—	Μνημόνιο συμφωνίας
ΟΟΣΑ	—	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΥΦΧ	—	Υπερχρεωμένες φτωχές χώρες
ΑFD	—	Agence Française de Développement (γαλλικός οργανισμός ανάπτυξης)
AfDB	—	Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης
CFAA	—	Country Financial Accountability Assessment (αξιολόγηση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας της χώρας)
CPAR	—	Country Procurement Analytical Review (αναλυτική επισκόπηση δημοσίων προμηθειών)
DFID	—	UK-Department for International Development (υπηρεσία διεθνούς ανάπτυξης του Ηνωμένου Βασιλείου)
EMCP	—	Expenditure Management and Control Programme (πρόγραμμα διαχείρισης και ελέγχου των δαπανών)
FRA	—	Fiduciary Risk Assessment (αξιολόγηση πιστωτικού κινδύνου)
HOAP	—	Harmonisation of Overseas Audit Practice (εναρμόνιση των υπερπόντιων ελεγκτικών πρακτικών)
IFAC	—	International Federation of Accountants (Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών)
ISA	—	International Standards on Auditing (διεθνή ελεγκτικά πρότυπα)
PAF	—	Performance Assessment Framework (πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων)
PARPA	—	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (σχέδιο δράσης για τη μείωση της απόλυτης φτώχειας)
PEFA	—	Public Expenditure Financial Accountability (δημόσιες δαπάνες και δημοσιονομική ευθύνη)
PEMFA	—	Public Expenditure Management and Financial Accountability (διαχείριση των δημόσιων δαπανών και δημοσιονομική ευθύνη)
PER	—	Public Expenditure Review (εξέταση των δημοσίων δαπανών)
PETS	—	Public Expenditure Tracking Survey (έλεγχος της πορείας των δημόσιων δαπανών)
PFMA	—	Public Finance Management Assessment (αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών)
PPARP	—	Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (πολυετές πρόγραμμα στήριξης για τη μείωση της φτώχειας)
PSCAP	—	Public Service Capacity Building Programme (πρόγραμμα ενίσχυσης των ικανοτήτων των δημόσιων υπηρεσιών)
ROSC	—	Report on the Observance of Standards and Codes (έκθεση σχετικά με την τήρηση προτύπων και κωδίκων)
SISTAFE	—	Sistema de Administração Financeira do Estado (κρατικό σύστημα δημοσιονομικής διοίκησης)

ΣΥΝΟΨΗ

Περιγραφή του μηχανισμού

I. Η σημασία της άμεσης και μη στοχοθετημένης ενίσχυσης του προϋπολογισμού αυξήθηκε τα τελευταία χρόνια και αντιπροσωπεύει πλέον το ένα πέμπτο περίπου των ενισχύσεων του ΕΤΑ. Εμφανίζει αρκετά σημαντικά πλεονεκτήματα — ειδικότερα, ιδιοποίηση και απλοποίηση (βλέπε σημεία 9 έως 11) — αλλά εμπεριέχει και έναν κίνδυνο. Ο κίνδυνος αυτός είναι διαφορετικός από ό,τι για άλλα είδη ενίσχυσης (βλέπε σημεία 12 και 13), δεδομένων των πιο φιλόδοξων στόχων και καθώς τα καταβαλλόμενα ποσά ενσωματώνονται στα έσοδα των χωρών, οι οποίες τα δαπανούν στη συνέχεια σύμφωνα με τα δικά τους συστήματα διαχείρισης που εμφανίζουν γενικά αδυναμίες. Σκοπός της ενίσχυσης του προϋπολογισμού είναι να συνδράμει τις δικαιούχους χώρες στη μείωση του κινδύνου αυτού, επιτρέποντάς τους ταυτόχρονα να αναλάβουν οι ίδιες τη διαχείριση της ανάπτυξής τους, η οποία είναι προσανατολισμένη στην οικονομική ανάπτυξη και την καταπολέμηση της φτώχειας. Οι περισσότεροι χορηγοί βοήθειας δείχνουν ολοένα και μεγαλύτερο ενδιαφέρον για αυτή τη μορφή ενίσχυσης, η οποία διαφέρει ουσιαστικά από τις παραδοσιακές ενισχύσεις σε σχέδια (βλέπε σημείο 11).

II. Η Επιτροπή δέχεται να καταβάλλει ενισχύσεις του προϋπολογισμού σε χώρες με συστήματα διαχείρισης που εμφανίζουν αδυναμίες, υπό την προϋπόθεση της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωσή τους (βλέπε σημεία 28 και 29), μια διαδικασία η οποία έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα. Για τον σκοπό αυτό, ανέπτυξε εργαλεία με στόχο αφενός την πραγματοποίηση της αρχικής διάγνωσης σχετικά με την ποιότητα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων, και αφετέρου την αξιολόγηση της πορείας της εν λόγω διαχείρισης και της προόδου των μεταρρυθμίσεων.

Έλεγχος του Συνεδρίου

III. Στην παρούσα έρευνα εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή διαχειρίστηκε, το 2003-2004, τον κίνδυνο που συνδέεται με τα δημόσια οικονομικά στα πλαίσια της ενίσχυσης του προϋπολογισμού (βλέπε σημείο 12), εξακριβώνοντας την ποιότητα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν από τις δικαιούχους χώρες (βλέπε σημεία 19 και 20). Ο έλεγχος αφορούσε κυρίως τα προγράμματα άμεσων και μη στοχοθετημένων ενισχύσεων του προϋπολογισμού από το ΕΤΑ που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού και βασίζεται στις επαληθεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στην έδρα της Επιτροπής και σε πέντε χώρες (βλέπε σημεία 21 και 22).

Αποτελέσματα του ελέγχου

IV. Τα μέσα ανάλυσης και παρακολούθησης, που εφαρμόζονται σε συντονισμό με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας, και ειδικότερα την Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, παρέχουν σχετικά πλήρεις πληροφορίες, οι οποίες επιτρέπουν στην Επιτροπή να αντιδρά με ενδεδειγμένο τρόπο. Χρειάζονται ωστόσο βελτιώσεις, τόσο στον σχεδιασμό τους (βλέπε σημεία 23 έως 27 και 42 έως 46) όσο και στον τρόπο εφαρμογής τους (βλέπε σημεία 31 έως 37 και 47 έως 68). Ο σχεδιασμός τους εμφανίζει ορισμένες αδυναμίες στο επίπεδο της διάγνωσης και των εκθέσεων παρακολούθησης, οι οποίες δεν είναι αρκετά πλήρεις και παραστατικές, η δε εφαρμογή τους δεν είναι επαρκώς συντονισμένη σε τοπικό επίπεδο με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας και δεν στηρίζεται όσο θα έπρεπε στα Κοινοβούλια και στα ανώτατα όργανα ελέγχου των δικαιούχων χωρών.

V. Συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς την Επιτροπή:

- a) ενημέρωση και συμπλήρωση του μεθοδολογικού οδηγού της, συμπεριλαμβανομένων των πτυχών που αφορούν τις εκθέσεις παρακολούθησης (βλέπε σημείο 84)·
- β) ακριβέστερη αιτιολόγηση της επιλεξιμότητας των δικαιούχων χωρών (βλέπε σημείο 85)·
- γ) χρησιμοποίηση προτρεπτικότερων δεικτών επιδόσεων σχετικών με τα δημόσια οικονομικά (βλέπε σημείο 86)·
- δ) ολοκλήρωση του νέου εργαλείου αξιολόγησης της ποιότητας της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και υποστήριξη στον μέγιστο δυνατό βαθμό της εφαρμογής του από τους διάφορους χορηγούς βοήθειας (βλέπε σημείο 87)·
- ε) ενίσχυση της τοπικής συνεργασίας των χορηγών βοήθειας (βλέπε σημείο 88)·
- στ) ενίσχυση των σχέσεων με τα Κοινοβούλια και τα ανώτατα όργανα ελέγχου των δικαιούχων χωρών (βλέπε σημείο 89).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Το 2000, το Συνέδριο εξέτασε την παρακολούθηση που πραγματοποίησε η Επιτροπή σχετικά με τη χρήση των ανταλλαγματικών κεφαλαίων της στήριξης διαρθρωτικής προσαρμογής που διατίθεται για ενισχύσεις του προϋπολογισμού στις χώρες ΑΚΕ ⁽¹⁾. Έκτοτε, η Επιτροπή αντικατέστησε αυτή τη μορφή παρέμβασης με την ενίσχυση του προϋπολογισμού, η οποία αντιπροσωπεύει πλέον περισσότερο από το ένα τέταρτο των συνολικών ενισχύσεων του 9ου ΕΤΑ (βλέπε πίνακα Α στο παράρτημα 1).

2. Το Κοινοβούλιο ⁽²⁾ και το Συμβούλιο ⁽³⁾ αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της ενίσχυσης του προϋπολογισμού. Προβληματίζονται, ωστόσο, για την οργάνωση του ελέγχου της και καλούν την Επιτροπή να επιδεικνύει προσοχή όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού (βλέπε σημείο 18) και να διασφαλίζει την αυστηρή παρακολούθηση της πορείας της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των δικαιούχων χωρών και της προόδου των μεταρρυθμίσεων που στοχεύουν στη βελτίωσή της, σε συντονισμό με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας.

ΤΟΜΕΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: Η ΑΜΕΣΗ ΚΑΙ ΜΗ ΣΤΟΧΟΘΕΤΗΜΕΝΗ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**Ορισμός**

3. Η ενίσχυση του προϋπολογισμού καταβάλλεται στους προϋπολογισμούς των δικαιούχων κρατών για την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας των εγχώριων πόρων. Αποτελεί μια εκ των πραγμάτων στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών τους και των δημόσιων οικονομικών τους. Επί του παρόντος, η ενίσχυση του προϋπολογισμού που καταβάλλει η Επιτροπή είναι κυρίως «άμεση» και «μη στοχοθετημένη». Στον πίνακα Β στο παράρτημα 1 καταδεικνύεται η σημασία της εν λόγω ενίσχυσης επί του συνόλου των ενισχύσεων του ΕΤΑ. Στον πίνακα Γ στο παράρτημα 1 παρατίθεται η κατανομή κατά χώρα.

4. Η ενίσχυση είναι «άμεση», επειδή τροφοδοτεί άμεσα τους προϋπολογισμούς χωρίς να αποτελεί αντάλλαγμα για τη διάθεση του συναλλάγματος στις βασικές εισαγωγές των χωρών, μηχανισμός που συνήθως δεν είναι πλέον αναγκαίος, καθώς το νόμισμα των δικαιούχων χωρών είναι σχεδόν πάντοτε μετατρέψιμο και ελεύθερα μεταφερόμενο.

5. Η ενίσχυση είναι «μη στοχοθετημένη», επειδή αναμειγνύεται αδιακρίτως με τα λοιπά έσοδα του προϋπολογισμού χωρίς να είναι δυνατόν να συνδεθεί με συγκεκριμένες δαπάνες, σε αντίθεση με τις στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού, όπου τα κονδύλια του ΕΤΑ κατατίθενται σε ειδικούς λογαριασμούς, η χρήση των οποίων απαιτεί την υπογραφή των προϊστάμενων της αντιπροσωπείας ώστε να ελέγχεται η χρησιμοποίηση των κονδυλίων. Οι στοχοθετημένες ενισχύσεις περιορίζονται ⁽⁴⁾ στις περιπτώσεις στις οποίες οι χώρες αντιμετωπίζουν έντονα προβλήματα ρευστότητας.

⁽¹⁾ Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 5/2001 του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕ C 257 της 14.9.2001).

⁽²⁾ Βλέπε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο περιέχει τις παρατηρήσεις που συνοδεύουν την απόφαση για τη χορήγηση απαλλαγής στην Επιτροπή σε σχέση με την εκτέλεση του προϋπολογισμού του έκτου, έβδομου και όγδοου Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης για το οικονομικό έτος 2002, και το οποίο δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 330 της 4.11.2004.

⁽³⁾ Βλέπε έγγραφο της ομάδας ΑΚΕ/FIN του Συμβουλίου αριθ. 6107/04, της 19ης Φεβρουαρίου 2004, σχετικά με τη χορήγηση απαλλαγής στην Επιτροπή σε σχέση με τη διαχείριση του έκτου, έβδομου και όγδοου Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης για το οικονομικό έτος 2002.

⁽⁴⁾ Το 2000, η Επιτροπή αναγνώρισε την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της στοχοθέτησης, ιδίως λόγω των ολέθριων συνεπειών της (καθυστερήσεις στην εκτέλεση, κατάτμηση της δημοσιονομικής διαδικασίας), της δυσκαμψίας των διαδικασιών στοχοθέτησης και, κυρίως, της δυνατότητας αμοιβαίας υποκατάστασης των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών: ένας από τους στόχους της ενίσχυσης του προϋπολογισμού

6. Κύριοι στόχοι της ενίσχυσης του προϋπολογισμού είναι η οικονομική ανάπτυξη και η μείωση της φτώχειας, που περιλαμβάνονται στους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας των Ηνωμένων Εθνών ⁽⁵⁾.

7. Στα περισσότερα ενδιαφερόμενα κράτη ΑΚΕ, οι στόχοι αυτοί εκφράζονται σε ένα έγγραφο στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας (ΕΣΜΦ), το οποίο εκπονείται από τη χώρα και εγκρίνεται από τους κυριότερους χορηγούς βοήθειας. Στο έγγραφο αυτό καθορίζονται οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές που ακολουθεί η χώρα μεσοπρόθεσμα για τη μείωση της φτώχειας του πληθυσμού της.

8. Οι μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι μια από τις πτυχές της συνολικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και των άμεσων και μη στοχοθετημένων ενισχύσεων του προϋπολογισμού του ΕΤΑ. Λόγω της δυναμικής προσέγγισης της Επιτροπής (βλέπε σημείο 28), οι μεταρρυθμίσεις αυτές γίνονται οι ίδιες σημαντικός στόχος της ενίσχυσης του προϋπολογισμού.

Πλεονεκτήματα: ιδιοποίηση και απλοποίηση για τη δικαιούχο χώρα

9. Η άμεση και μη στοχοθετημένη ενίσχυση του προϋπολογισμού παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εμπλακεί άμεσα στην προβληματική της διαχείρισης των εθνικών προϋπολογισμών, καθιερώνοντας έναν μόνιμο διάλογο με τις χώρες σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της εν λόγω διαχείρισης. Ενεργώντας ως μοχλός, το χρήμα του ευρωπαϊού φορολογουμένου καθιστά δυνατή τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συνόλου των εθνικών εσόδων και δαπανών. Η βελτίωση αυτή ευνοεί γενικά την ανάπτυξη και είναι επωφελής για τις ενισχύσεις που χορηγούνται στα διάφορα είδη σχεδίων που χρηματοδοτούν οι χορηγοί βοήθειας.

10. Η ενίσχυση του προϋπολογισμού αναμένεται να τονώσει το αίσθημα ιδιοποίησης των χωρών περισσότερο από τις ενισχύσεις που χορηγούνται σε διάφορα σχέδια. Εξάλλου, η ενσωμάτωση της ενίσχυσης στον προϋπολογισμό την υποβάλλει ντε φάκτο στον έλεγχο του εθνικού κοινοβουλίου.

11. Η ενίσχυση του προϋπολογισμού επιτρέπει τη σημαντική απλοποίηση των διαδικασιών δαπανών περιορίζοντας τον αριθμό τους. Καθώς ενσωματώνεται στους εθνικούς προϋπολογισμούς, δαπανάται σύμφωνα με τις διαδικασίες εκτέλεσης του προϋπολογισμού των χωρών, ενώ τα σχέδια, τα οποία εμφανίζουν πλεονεκτήματα σε άλλους τομείς, υλοποιούνται συνήθως εκτός των προϋπολογισμών ⁽⁶⁾ των δικαιούχων χωρών, η δε διαχείρισή τους ασκείται σύμφωνα με τις ειδικές διαδικασίες των διαφόρων χορηγών βοήθειας ⁽⁷⁾ (βλέπε διάγραμμα 1).

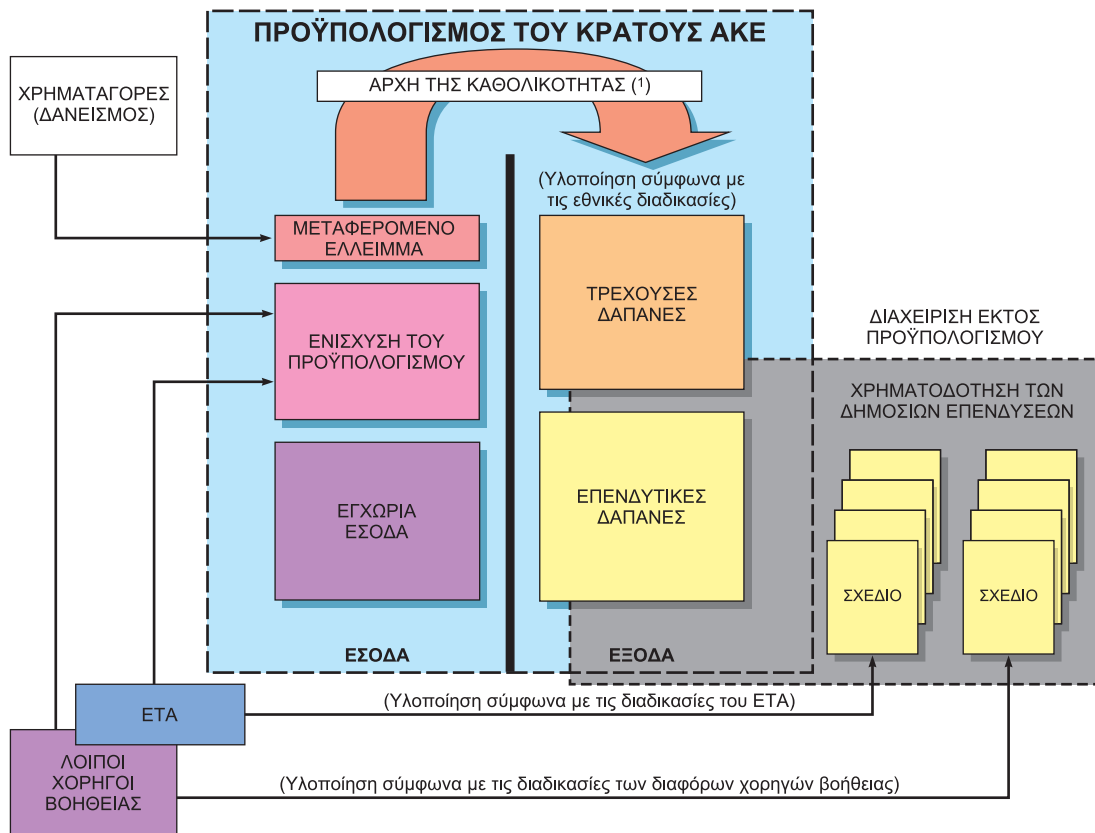
⁽⁵⁾ Βλέπε ψήφισμα αριθ. 55/2 που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών της 8ης Σεπτεμβρίου 2000.

⁽⁶⁾ Η πρακτική αυτή θίγει την πληρότητα των προϋπολογισμών. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η διαχείριση των σχεδίων πραγματοποιείται εκτός των προϋπολογισμών, αλλά τα σχέδια αναφέρονται στους ετήσιους λογαριασμούς, αντιμετωπίζοντας έτσι το πρόβλημα της ενημέρωσης.

⁽⁷⁾ Η χωριστή αυτή διαχείριση στερεί συχνά από τη διοίκηση των χωρών εξειδικευμένους ανθρώπινους πόρους, που απασχολούνται στη διαχείριση των εν λόγω σχεδίων σε ειδικά κέντρα διαχείρισης που προσφέρουν υψηλές αμοιβές.

Διάγραμμα 1

Κυκλώματα των ενισχύσεων του ΕΤΑ υπό μορφή ενίσχυσης του προϋπολογισμού ή σχεδίων



(¹) Σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας, σε έναν δημόσιο προϋπολογισμό το σύνολο των εσόδων καλύπτει το σύνολο των εξόδων, χωρίς διάθεση των εσόδων σε συγκεκριμένη κατηγορία εξόδων.

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.

Μειονέκτημα: κίνδυνοι που συνδέονται με την αδυναμία των συστημάτων των εθνικών δημόσιων οικονομικών

12. Αφού καταβληθεί στις δικαιούχους χώρες, η άμεση και μη στοχοθετημένη ενίσχυση του προϋπολογισμού χρησιμοποιείται σύμφωνα με τις εθνικές δημοσιονομικές διαδικασίες τους, γεγονός που εκθέτει τα χρήματα του ευρωπαϊού φορολογούμενου στους συνήθως υψηλούς κινδύνους που ενέχουν οι εν λόγω διαδικασίες. Οι χορηγοί βοήθειας γνωρίζουν και αποδέχονται τους εν λόγω κινδύνους εφόσον υλοποιούνται μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών.

13. Η μεταρρύθμιση των δημόσιων οικονομικών είναι ένα μακρόπνοο έργο. Οι χορηγοί βοήθειας επενδύουν στο μέλλον δεχόμενοι να παράσχουν ενισχύσεις για κάποια χρόνια σε ένα εξελισσόμενο σύστημα το οποίο δεν παρέχει αμέσως επαρκείς εγγυήσεις διαφάνειας, αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας.

14. Επιπλέον, η εξάρτηση των προϋπολογισμών αυτών από τις εξωτερικές ενισχύσεις, μεταξύ των οποίων και από το ΕΤΑ (βλέπε πίνακα Δ στο παράρτημα 1), επηρεάζει τη δημοσιονομική προβλεψιμότητα και την ασφάλεια των εσόδων των δικαιούχων χωρών. Το πρόβλημα αυτό επιδεινώνεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, από το σύστημα των υπό όρους καταβαλλόμενων και μεταβλητών δόσεων.

Υλοποίηση: ενίσχυση υπό όρους

15. Η Επιτροπή υλοποιεί τις άμεσες και μη στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού μέσω προγραμμάτων τριετούς συνήθως διάρκειας. Τα κονδύλια καταβάλλονται σε εξαμηνιαίες ή ετήσιες δόσεις, αφού η Επιτροπή ελέγξει την τήρηση των γενικών (που αφορούν το σύνολο ενός προγράμματος) και των ειδικών προϋποθέσεων (που αφορούν μια δόση). Ορισμένες δόσεις είναι μεταβλητές και το ύψος τους υπολογίζεται βάσει δεικτών επιδόσεων.

Κανονιστικές διατάξεις

16. Το άρθρο 67 παράγραφοι 1, 3 και 4 της συμφωνίας εταιρικής σχέσης ΑΚΕ-ΕΚ που υπογράφηκε στο Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000 (συμφωνία του Κοτονού) και που διέπει το ένατο ΕΤΑ, ορίζει ότι τα κράτη ΑΚΕ που επιθυμούν να λάβουν ενίσχυση του προϋπολογισμού πρέπει να εφαρμόσουν μακροοικονομικές ή τομεακές μεταρρυθμίσεις, οικονομικά βιώσιμες και κοινωνικά και πολιτικά ανεκτές. Στην πράξη, η προϋπόθεση αυτή πληρούται αυτομάτως εάν οι μεταρρυθμίσεις αυτές υποστηρίζονται από κάποιο πρόγραμμα των οργανισμών του Bretton Woods.

17. Σύμφωνα με το άρθρο 61 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της συμφωνίας του Κοτονού, η ενίσχυση είναι άμεση για τα κράτη ΑΚΕ των οποίων το νόμισμα είναι μετατρέψιμο και ελευθέρως μεταφερόμενο.

18. Το άρθρο 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού ορίζει ότι «Απευθείας ενίσχυση του προϋπολογισμού για τη στήριξη μακροοικονομικών ή τομεακών μεταρρυθμίσεων χορηγείται όταν:

- α) η διαχείριση των κρατικών δαπανών είναι επαρκώς διαφανής, υπεύθυνη και αποτελεσματική·
- β) εφαρμόζονται σαφώς σχεδιασμένες μακροοικονομικές ή τομεακές πολιτικές που έχουν εκπονηθεί από την ίδια τη χώρα και έχουν λάβει τη σύμφωνη γνώμη των κυριότερων χορηγών και
- γ) οι διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις είναι ανοικτές και διαφανείς.»

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**Στόχος του ελέγχου**

19. Στην παρούσα έρευνα εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή διαχειρίσθηκε, το 2003-2004, τον κίνδυνο που συνδέεται με τα δημόσια οικονομικά και που είναι εγγενής σε αυτό το είδος ενισχύσεων, δηλαδή πώς εξακρίβωσε την ποιότητα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόσθηκαν από τις δικαιούχους χώρες. Αυτό σημαίνει ότι θα αξιολογηθεί κατά πόσον, αφενός κατά τη λήψη της απόφασης χρηματοδότησης των προγραμμάτων και αφετέρου από την έναρξη της υλοποίησής τους:

- α) η Επιτροπή προσδιόρισε ένα ενδεδειγμένο μεθοδολογικό πλαίσιο που θα της επέτρεπε να εκτιμήσει την αρχική κατάσταση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των δικαιούχων χωρών καθώς και την πορεία της·

- β) το μεθοδολογικό αυτό πλαίσιο εφαρμόστηκε ορθά τόσο στο αρχικό στάδιο όσο και στο στάδιο της παρακολούθησης·

- γ) οι πληροφορίες βάσει των οποίων λήφθηκαν οι αποφάσεις χρηματοδότησης — και αυτές που αναφέρονται στα έγγραφα παρακολούθησης — ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και

- δ) οι αποφάσεις χρηματοδότησης αιτιολογούνται επαρκώς και χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, η δε Επιτροπή αντέδρασε κατάλληλα στη συνέχεια.

20. Αντιθέτως, στόχος της παρούσας έρευνας δεν είναι να εκφέρει άποψη σχετικά με τη σκοπιμότητα της χρησιμοποίησης της ενίσχυσης του προϋπολογισμού αντί της χρηματοδότησης σχεδίων ούτε να αξιολογήσει τον αντίκτυπο της ενίσχυσης του προϋπολογισμού όσον αφορά τη μείωση της φτώχειας. Τέλος, στόχος της έρευνας δεν είναι ο έλεγχος της διαχείρισης και της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών των δικαιούχων χωρών, παρά το γεγονός ότι οι αναλύσεις εγγράφων, σε αντιπαράβολη με τις συνεντεύξεις και τις επιτόπιες επισκέψεις, οδήγησαν το Ελεγκτικό Συνέδριο σε ορισμένες διαπιστώσεις σχετικά με την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στις χώρες αυτές (βλέπε σημεία 69 έως 71).

Ελεγκτική προσέγγιση

21. Διενεργήθηκαν έρευνες στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής και συλλέχθηκαν πληροφορίες από την Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις σε πέντε χώρες ΑΚΕ (βλέπε πίνακα 1), στις οποίες το Ελεγκτικό Συνέδριο εξέτασε τα προγράμματα άμεσης και μη στοχοθετημένης ενίσχυσης του προϋπολογισμού που βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά τη διάρκεια των αποστολών του (1). Η επιλογή των χωρών διασφαλίζει την ποικιλία στις παραδόσεις διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και καλή κάλυψη (γεωγραφική και από άποψη ύψους των κονδυλίων) των ενισχύσεων του προϋπολογισμού που χρηματοδότησε η Επιτροπή.

(1) Οι κυριότερες πληροφορίες που συλλέχθηκαν κατά τη διάρκεια των επιτόπιων αποστολών επιβεβαιώθηκαν από τη «Διυπουργική διάσκεψη σχετικά με τις συνέπειες στα δημόσια οικονομικά της διαχείρισης με βάση τα αποτελέσματα, του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δαπανών και της ενίσχυσης του προϋπολογισμού», η οποία οργανώθηκε από κοινού από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών της Σενεγάλης και το Institut IDEA International, σε συνεργασία με τα υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών του Μπενίν, της Μπουρκίνα Φάσο, του Πράσινου Ακρωτηρίου και του Μάλι και τους αναπτυξιακούς εταίρους (Παγκόσμια Τράπεζα, ΔΝΤ, Ευρωπαϊκή Ένωση, Καναδάς και Κάτω Χώρες), με την παρουσία ελεγκτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Πίνακας 1

Προγράμματα που εξετάστηκαν στις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη

Χώρα	Χρηματοδοτική σύμβαση που εξετάστηκε και διάρκεια	Ποσό (εκατ. ευρώ)	Μερίδιο στη συνολική προβλεπόμενη βοήθεια στο πλαίσιο του 9ου ΕΤΑ
Αιθιοπία	αριθ. 9171/ΕΤ, 2003/2004-2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Μοζαμβίκη	αριθ. 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Νίγηρας	αριθ. 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Τσαντ	αριθ. 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Ζάμπια	αριθ. 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ Στην Αιθιοπία, το δημοσιονομικό έτος ξεκινά τον Ιούλιο.

⁽²⁾ Στη Μοζαμβίκη, υπήρξε τροποποιητική σύμβαση για συμπληρωματικό ποσό ύψους 16,4 εκατομμυρίων ευρώ που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση των εκλογών που έλαβαν χώρα το 2004.

Πηγή: Χρηματοδοτικές συμβάσεις και εθνικά ενδεικτικά προγράμματα (ΕΕΠ) που αφορούν το 9ο ΕΤΑ.

22. Σε κάθε χώρα όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, ο έλεγχος αφορούσε κατά πρώτον την εξέταση των συμβάσεων και των εκθέσεων που εκπόνησε η αντιπροσωπεία. Οι εκθέσεις αυτές αντιπαραβλήθηκαν με τις εκθέσεις των λοιπών χορηγών βοήθειας και της κυβέρνησης καθώς και με τις καταστάσεις που διαπιστώθηκαν στις κυριότερες υπηρεσίες που παρεμβαίνουν στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών σε διάφορα επίπεδα: δημοσιονομικός προγραμματισμός και εκτέλεση του προϋπολογισμού, απόδοση των λογαριασμών, εσωτερικοί και εξωτερικοί έλεγχοι ⁽¹⁾.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

Εκτίμηση της αρχικής κατάστασης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών

Καθορισμός του μεθοδολογικού πλαισίου

Βελτιωμένο μεθοδολογικό πλαίσιο που χρειάζεται όμως συμπλήρωση

23. Το Γραφείο Συνεργασίας EuropeAid (EuropeAid), η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης (DEV) και η Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων (RELEX) κατάρτισαν τον Μάρτιο του 2002 έναν μεθοδολογικό οδηγό για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των ενισχύσεων του προϋπολογισμού στις τρίτες χώρες (στο εξής ο οδηγός), προϊόν, μεταξύ άλλων, προηγούμενων συστάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ⁽²⁾. Το 2005 παραμένει το κύριο έγγραφο αναφοράς στο θέμα αυτό και αποτελεί πολύ σημαντική πρόοδο σε

⁽¹⁾ Σε κάθε χώρα όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, έλαβαν χώρα επαφές με την επιτροπή οικονομικών του Κοινοβουλίου, διάφορες υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομικών, δύο υπουργεία που πραγματοποίησαν δαπάνες, συνήθως της υγείας και της παιδείας (από τις κεντρικές υπηρεσίες έως τις περιφερειακές μονάδες — σχολείο ή υγειονομικός σταθμός), τα όργανα εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, την κεντρική τράπεζα, τους αντιπροσώπους των κυριότερων χορηγών βοήθειας, αντιπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και, όταν υπήρχαν, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁽²⁾ Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 5/2001 του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τα ανταλλαγματικά κεφάλαια της στήριξης διαρθρωτικής προσαρμογής που διατίθεται για ενισχύσεις του προϋπολογισμού (ΕΕ C 257 της 14.9.2001), και ειδική έκθεση αριθ. 1/2002 σχετικά με τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες και τις διευκολύνσεις διαρθρωτικής προσαρμογής στις μεσογειακές χώρες (ΕΕ C 121 της 23.5.2002).

σύγκριση με την πρότερη κατάσταση. Ωστόσο, από την εξέτασή του προέκυψαν ανεπάρκειες όσον αφορά την αρχική εκτίμηση των δημόσιων οικονομικών.

24. Ο οδηγός δεν δίνει επαρκή έμφαση στα εγχώρια έσοδα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προέρχονται από τις δημόσιες επιχειρήσεις, τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ⁽³⁾ όπως και οι δαπάνες. Πράγματι, η βελτίωση της εισπράξης και της ανάκτησης των εγχώριων εσόδων, η οποία μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο δαπανηρή και να έχει ταχύτερα αποτελέσματα από τη μείωση των έκτακτων δαπανών, μειώνει αντίστοιχα τις ανάγκες εξωτερικής βοήθειας και αναμένεται να παροτρύνει περισσότερο τους φορολογούμενους να ζητούν από τις εθνικές αρχές λογοδοσία σχετικά με τη χρησιμοποίησή τους.

25. Το σχέδιο πρότασης χρηματοδότησης παρέχει έναν υπερβολικά λιτό κατάλογο των πληροφοριών που πρέπει να περιλαμβάνονται στην εκτίμηση των δημόσιων οικονομικών. Ο οδηγός θα έπρεπε να προτείνει την αναλυτική δομή της εκτίμησης αυτής, η οποία θα μπορούσε να ακολουθήσει το πρότυπο της δομής των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών (βλέπε σημείο 42).

26. Στο μέρος του σχεδίου που χρησιμοποιείται για την επεξεργασία των προτάσεων χρηματοδότησης και αφορά την επιλεξιμότητα της δικαιούχου χώρας δεν υπάρχει καμία αναφορά στο άρθρο 61 παραγράφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού (βλέπε σημείο 18).

⁽³⁾ Τα έσοδα λαμβάνονται συχνά υπόψη στις μεταρρυθμίσεις των κυβερνήσεων (βλέπε σημείο 70), αλλά η Επιτροπή οφείλει να ενσωματώσει πιο συστηματικά την πτυχή αυτή στα προγράμματά της.

27. Εξάλλου, από την έκδοση του οδηγού τον Μάρτιο του 2002 αποστάληκαν δέκα περίπου σημειώματα οδηγίων στις αντιπροσωπείες από διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής, με αποτέλεσμα το σύνολο των οδηγιών που στοχεύουν στην υλοποίηση των πράξεων ενίσχυσης του προϋπολογισμού να εμφανίζει ανομοιογένεια. Θα ήταν σκόπιμο να οριστικοποιηθεί το ταχύτερο η ενημέρωση του οδηγού, η οποία είναι σε εξέλιξη, και να προβλεφθεί η ενοποίηση των μεταγενέστερων ενημερώσεων σε τακτά διαστήματα ⁽¹⁾.

Δυναμική ερμηνεία των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας

28. Η Επιτροπή ερμηνεύει με δυναμικό τρόπο τις προϋποθέσεις του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού. Θεωρεί ότι οι αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που υπάρχουν κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης χρηματοδότησης δεν εμποδίζουν τη δρομολόγηση ενός προγράμματος ενίσχυσης του προϋπολογισμού, εφόσον κρίνονται ικανοποιητικές η βούληση για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων και οι ίδιες οι μεταρρυθμίσεις. Επομένως, δεν λαμβάνει υπόψη μόνον την αρχική κατάσταση των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, αλλά και την κατεύθυνση που ακολουθεί η χώρα ⁽²⁾. Πολλοί άλλοι χορηγοί κεφαλαίων, και ιδίως οι οργανισμοί του Bretton Woods, αναφέρονται επίσης στις προοπτικές βελτίωσης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και όχι σε κάποιο όριο ή απόλυτο ποιοτικό επίπεδο.

29. Η ερμηνεία αυτή, που επιτρέπει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής αυτού του μηχανισμού, αυξάνει εκ τούτου τους κινδύνους που αναλαμβάνονται και στους οποίους εκτίθεται η χρήση των χρημάτων του ευρωπαϊού φορολογούμενου, λόγω της εφαρμογής των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών των δικαιούχων χωρών. Η εν λόγω ερμηνεία συνεπάγεται ακόμη πιο αυστηρή παρακολούθηση της κατάστασης και της εξέλιξης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των εν λόγω χωρών.

Αναγκαιότητα αποσαφήνισης της συνάφειας των προγραμμάτων

30. Τα προγράμματα άμεσης ενίσχυσης του προϋπολογισμού δεν αναδεικνύουν επαρκώς την κατεύθυνση που ακολουθεί η χώρα και την προβλεπόμενη παρακολούθησή της. Ο οδηγός δεν προβλέπει ότι κάθε πρόταση χρηματοδότησης και κάθε χρηματοδοτική σύμβαση πρέπει να εγγυώνται και να αναδεικνύουν ρητά τη λογική και τη συνάφεια ανάμεσα στους εξής παράγοντες:

- α) τις παρατηρηθείσες αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών·
- β) το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης·

⁽¹⁾ Στο μεταξύ, όλες οι απαραίτητες οδηγίες για την επιχειρησιακή διαχείριση των ενισχύσεων του προϋπολογισμού πρέπει να τεθούν στη διάθεση των υπαλλήλων της Επιτροπής στο ενδοδικτικό της.

⁽²⁾ Σύμφωνα με το σημείο 3.4 του οδηγού πρέπει να διασφαλίζεται εκ των προτέρων και κατά τη διάρκεια της παροχής κάθε στήριξης ότι η κατεύθυνση που ακολουθεί η χώρα στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων των δημόσιων οικονομικών μπορεί να κριθεί ικανοποιητική.

- γ) την απαραίτητη θεσμική στήριξη για την υλοποίηση των εν λόγω μεταρρυθμίσεων·
- δ) τους γενικούς και ειδικούς όρους (από τους οποίους εξαρτάται η εκτέλεση του προγράμματος), τους δείκτες επιδόσεων (που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό των μεταβλητών δόσεων) και τα λοιπά μέσα παρακολούθησης (που συνεκτιμώνται στον διάλογο με τις εθνικές αρχές, ιδίως δε κατά την ανανέωση των προγραμμάτων του ΕΤΑ).

Εφαρμογή του μεθοδολογικού πλαισίου

Οι αρχικές εκτιμήσεις είναι συνήθως πλήρεις και συνδέονται με το σχέδιο μεταρρυθμίσεων της χώρας

31. Γενικά, οι αρχικές εκτιμήσεις που αφορούν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών είναι σχετικά πλήρεις ⁽³⁾. Στηρίζονται στις αναλύσεις και στις αξιολογήσεις που εκπονήθηκαν με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας — και ειδικότερα τους οργανισμούς του Bretton Woods — και τις εθνικές αρχές (βλέπε παράρτημα 2 και σημεία 43 και 44) και περιγράφουν τις βασικές αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Συνήθως αναφέρονται στις προοπτικές βελτίωσης παραπέμποντας στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ⁽⁴⁾ της χώρας (βλέπε πλαίσιο 1).

Πλαίσιο αριθ. 1 — Παραπομπή στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της δικαιούχου χώρας

1. Στην Αιθιοπία, η εκτίμηση περιγράφει επακριβώς τις προβλεπόμενες βελτιώσεις επαναλαμβάνοντας τα μέτρα που προβλέπονται στο «Expenditure management and Control Programme ⁽¹⁾»(EMCP).
2. Στη Μοζαμβίκη, η εκτίμηση των δημόσιων οικονομικών απεικονίζει επακριβώς τις διάφορες μεταρρυθμίσεις που δρομολόγησε η κυβέρνηση, από τις οποίες σημαντικότερη είναι το «Sistema de Administração Financeira do Estado ⁽²⁾» (SISTA-FE), που υιοθετήθηκε στα τέλη του 2002.

⁽³⁾ Εξάιρεση αποτελεί ωστόσο η αρχική εκτίμηση που αφορά το Τσαντ. Η εκτίμηση είναι περιορισμένη στην πρόταση χρηματοδότησης και ανύπαρκτη στη χρηματοδοτική σύμβαση, η οποία απλώς επαναλαμβάνει σε κάποια σημεία ορισμένες συνοπτικές πληροφορίες.

⁽⁴⁾ Στο σημείο 3.4 α) του οδηγού αναφέρεται ότι η εκτίμηση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών [...] πρέπει να αναφέρει κάθε πρόγραμμα βελτίωσης των δημόσιων οικονομικών που έχει εκπονήσει η κυβέρνηση της χώρας (συμπεριλαμβανομένων τυχόν πινάκων διορθωτικών μέτρων) καθώς και τον ρόλο της κοινότητας των χορηγών βοήθειας. Το πρόγραμμα πρέπει να δίνει έμφαση στο σχέδιο δράσης για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, το οποίο θα αποτελέσει αντικείμενο ειδικής παρακολούθησης από την Επιτροπή.

3. Στον Νίγηρα, μετά τη διενέργεια ελέγχου από την Επιτροπή στο πρόγραμμα διαρθρωτικής προσαρμογής το 2001 και την επακόλουθη αναστολή της χορήγησης της ενίσχυσης του προϋπολογισμού, η κυβέρνηση και η Επιτροπή θέσπισαν έναν πίνακα μέτρησης της βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ο οποίος λήφθηκε δόντως υπόψη κατά την αρχική εκτίμηση.

4. Στο Τσαντ, η πρόταση χρηματοδότησης δεν αναφέρεται στο συνολικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών, καθώς αυτό δεν τελούσε ακόμη υπό επεξεργασία τότε.

5. Στη Ζάμπια, η εκτίμηση αναφέρεται στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης, το λεγόμενο «Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan (3)», μολοντί αυτό υπήρχε μόνον υπό μορφή σχεδίου κατά την εκπόνηση της αρχικής εκτίμησης.

(1) Πρόγραμμα διαχείρισης και ελέγχου των δαπανών.

(2) Κρατικό σύστημα χρηματοοικονομικής διοίκησης.

(3) Σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων δαπανών και της δημοσιονομικής ευθύνης.

32. Οι βασικές πληροφορίες περιέχονται συνήθως στις προτάσεις χρηματοδότησης και στις χρηματοδοτικές συμβάσεις, αλλά είναι διάσπαρτες. Οι προτάσεις χρηματοδότησης και οι χρηματοδοτικές συμβάσεις δεν εξηγούν αρκετά συστηματικά τους λόγους που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το άρθρο που αναφέρεται στην επαρκή ποιότητα των δημόσιων οικονομικών εφαρμόζεται, παρά τις παρατηρηθείσες αδυναμίες κατά την αρχική εκτίμηση της διαχείρισης τους (βλέπε σημείο 39). Θα ήταν σκόπιμο να ακολουθείται μια πιο τυποποιημένη και καλύτερα διαρθρωμένη παρουσίαση, ώστε η Επιτροπή του ΕΤΑ (1) και η Επιτροπή να έχουν τη βεβαιότητα ότι συνεκτιμήθηκαν οι σοβαρές αδυναμίες κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων χρηματοδότησης.

33. Τα προγράμματα μεταρρύθμισης των κυβερνήσεων δεν περιλαμβάνουν συστηματικά όλες τις μεταρρυθμίσεις –που έχουν ξεκινήσει, που σχεδιάστηκαν ή που πρέπει να σχεδιασθούν– οι οποίες είναι αναγκαίες για την καθιέρωση μιας διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών επαρκώς διάφανης, αξιόπιστης και αποτελεσματικής. Στο πλαίσιο του διαλόγου της με τις εθνικές αρχές, η Επιτροπή πρέπει να μεριμνήσει για την εκπόνηση ενός συνολικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων που θα προβάλλει τις προτεραιότητες και θα συνοδεύεται από ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα που θα επανεξετάζεται τακτικά. Η μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη αυτή προοπτική είναι αναγκαία ιδίως στο πλαίσιο της εναλλαγής των διαχειριστών της Επιτροπής (στην έδρα της και στις αντιπροσωπείες), καθώς και των διαχειριστών των δικαιούχων χωρών, η οποία εμφανίζει μεγαλύτερη συχνότητα από τη διάρκεια των μεταρρυθμίσεων.

(1) Γνωμοδοτική επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των κρατών μελών.

Καταπολέμηση της διαφθοράς: σκέλος προς ανάπτυξη

34. Επιπλέον, τα προγράμματα της Επιτροπής δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τα προβλήματα διαφθοράς (2), τα οποία αναγνωρίστηκαν –ιδίως από την Παγκόσμια Τράπεζα– ως μείζον εμπόδιο στην καταπολέμηση της φτώχειας. Οπωσδήποτε η βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών συμβάλλει αφεαυτή στη μείωση της διαφθοράς. Ωστόσο, η διαφθορά είναι ένα θέμα στο οποίο πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία. Μολοντί πρόκειται για ένα θέμα ευαίσθητο και δύσκολο, πρέπει, σε συνεργασία με τα κυρίαρχα κράτη και με τη βοήθεια των εξειδικευμένων οργανισμών (3), να μετρηθεί η έκταση του φαινομένου, που μπορεί συχνά να ταξινομηθεί σε περισσότερες κατηγορίες, και να γίνει κατανοητή η λειτουργία του, προκειμένου να εφαρμοσθούν τα κατάλληλα μέτρα που οι κυβερνήσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν στα προγράμματα μεταρρυθμίσεων που εκπονούν.

Συντονισμένη θεσμική στήριξη, που δεν εντάσσεται όμως πάντα σε ένα συνολικό πλαίσιο

35. Ο συντονισμός της θεσμικής στήριξης που προβλέπεται στις εξετασθείσες χρηματοδοτικές συμβάσεις με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας είναι ικανοποιητικός όσον αφορά τόσο τη ρητή αναφορά του στη σύμβαση όσο και τη μεταγενέστερη υλοποίησή του. Ωστόσο, δεν εγγράφεται πάντοτε σε ένα συνολικό σχέδιο θεσμικής στήριξης (4), το οποίο να προσδιορίζει τις προβλεπόμενες χρηματοδοτήσεις από τους διάφορους χορηγούς βοήθειας (βλέπε πλαίσιο 2).

Πλαίσιο αριθ. 2 — Θεσμική στήριξη που προβλέπεται στις χρηματοδοτικές συμβάσεις

1. Στην Αιθιοπία, η χρηματοδοτική σύμβαση προβλέπει ότι το ποσό των 3,5 εκατομμυρίων ευρώ που προορίζεται για θεσμική στήριξη θα καταβληθεί σε ταμεία που είναι κοινά σε περισσότερους χορηγούς βοήθειας, εκ των οποίων το ταμείο του «Public Service Capacity Building Programme (1)» (PSCAP), ένα πρόγραμμα συνολικής στήριξης ύψους 400 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ διάρκειας πέντε ετών, στο οποίο συμμετέχουν περισσότεροι χορηγοί βοήθειας, υπό τον συντονισμό του Ministry of Capacity Building (MCB).

2. Στη Μοζαμβίκη, το ποσό των 5,5 εκατομμυρίων ευρώ που διατέθηκε για τη θεσμική στήριξη χορηγήθηκε σε κοινές δράσεις με τους κυριότερους χορηγούς βοήθειας. Δεν εγγράφεται, όμως, σε ένα συνολικό πρόγραμμα στήριξης, καθώς δεν υπήρχε τέτοιο πρόγραμμα κατά την επεξεργασία της πρότασης χρηματοδότησης.

(2) Η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ουσιώδες στοιχείο της αναπτυξιακής βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως ορίζει το άρθρο 9 παράγραφος 3 της συμφωνίας του Κοτονού.

(3) Η επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας του ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και η οργάνωση Transparency International διοργάνωσαν τον Δεκέμβριο του 2004 ένα φόρουμ των αναπτυξιακών εταιρών με θέμα «Βελτίωση της αποτελεσματικότητας των χορηγών βοήθειας στην καταπολέμηση της διαφθοράς».

(4) Στο σημείο 1.3 του οδηγού ορίζεται ότι κάθε θεσμική στήριξη πρέπει να εντάσσεται σε ένα συνολικό πρόγραμμα στήριξης, το οποίο θεσπίζεται από την κυβέρνηση και υποστηρίζεται από τους χορηγούς βοήθειας, και πρέπει να είναι συμπληρωματική τυχόν άλλων ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας.

3. Στον Νίγηρα, το πρόγραμμα προβλέπει 1,35 εκατομμύρια ευρώ για δράσεις τεχνικής βοήθειας στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Οι προβλεπόμενες δράσεις δεν εγγράφονται σε ένα συνολικό πρόγραμμα στήριξης.

4. Στο Τσαντ, 3,7 εκατομμύρια ευρώ προορίζονται για θεσμική ενίσχυση, η οποία δεν εξειδικεύεται, καθώς οι ανάγκες στον τομέα αυτό δεν είχαν προσδιορισθεί κατά την εκπόνηση της πρότασης χρηματοδότησης. Η εκπόνηση ενός συνολικού προγράμματος στήριξης προβλέπεται για τα τέλη του 2004 μετά την ολοκλήρωση των πορισμάτων του «Country Financial Accountability Assessment (2)» (CFAA).

5. Στη Ζάμπια, 6,75 εκατομμύρια ευρώ προορίζονται για θεσμική ενίσχυση. Εγγράφονται σε ένα συνολικό πρόγραμμα στήριξης, το οποίο ωστόσο δεν είχε ακόμη οριστικοποιηθεί κατά την υπογραφή της χρηματοδοτικής σύμβασης. Το πρόγραμμα αυτό υπογράφηκε από ένδεκα χορηγούς βοήθειας τον Δεκέμβριο του 2004.

(1) Πρόγραμμα ενίσχυσης των ικανοτήτων των δημόσιων υπηρεσιών

(2) Αξιολόγηση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας της χώρας.

36. Το συνολικό πρόγραμμα στήριξης επιτρέπει τον υπολογισμό των αναγκών που είναι δυνατόν και σκόπιμο να αναληφθούν από το ΕΤΑ. Η Επιτροπή πρέπει να μεριμνήσει για την εκπόνηση ενός σχεδίου που θα συνοδεύεται από ένα κατ' εκτίμηση χρονοδιάγραμμα, στο οποίο θα καταγράφεται το σύνολο των αναγκαίων δράσεων έστω και αν αναδεικνύονται αυτές για τις οποίες δεν προβλέπεται ακόμη χρηματοδότηση.

Απουσία συστάσεων από τους προϊσταμένους των αντιπροσωπειών

37. Οι συστάσεις των προϊσταμένων των αντιπροσωπειών όπως προβλέπονται στον οδηγό (1) δεν υποβλήθηκαν. Εξάλλου, προβλέπεται να ζητείται από τους προϊσταμένους των αντιπροσωπειών να περιλαμβάνουν στις εξαμηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης μια σύνοψη της συνολικής γνώμης τους, κάτι που απορρέει εν μέρει από την ίδια λογική. Και στις δύο περιπτώσεις, έχει σημασία να παρέχεται επίσημα και ρητά η γνώμη εκείνων που βρίσκονται σε στενή και διαρκή επαφή με την πραγματικότητα της χώρας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή πρέπει να διατηρήσει τη διάταξη αυτή στον οδηγό της και να μεριμνήσει για την εφαρμογή της.

(1) Στο σημείο 3.4 i) του οδηγού ορίζεται ότι ο προϊστάμενος της αντιπροσωπείας θα καταρτίζει μια σύσταση σχετικά με την ποιότητα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και σχετικά με τις προοπτικές βελτίωσής της. [...] Η επακόλουθη απόφαση σχετικά με την εκπόνηση πρότασης χρηματοδότησης θα λαμβάνεται [...].

Πληροφορίες που ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα

38. Όλες οι αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που διαπίστωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τις αποστολές του στις χώρες που επισκέφθηκε είχαν προσδιορισθεί από την Επιτροπή, με εξαίρεση εκείνες που διαπιστώθηκαν στο Τσαντ, όπου η αποστολή έφερε στο φως ένα πρόβλημα αναλήψεων υποχρεώσεων που εκκρεμούν για πληρωμή (2), το οποίο αγνοούσαν οι χορηγοί βοήθειας.

Ανεπαρκώς αιτιολογημένες αποφάσεις της Επιτροπής

39. Η Επιτροπή, κατόπιν θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής του ΕΤΑ, αποφάσισε να υπογράψει τα πέντε προγράμματα που εξετάστηκαν παρά τις αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που διαπιστώθηκαν στις ενδιαφερόμενες χώρες, κάτι που σημαίνει ότι θεωρούσε ικανοποιητική την κατεύθυνση που ακολουθούσαν οι χώρες. Η κρίση αυτή θα έπρεπε να είναι καλύτερα αιτιολογημένη, αναδεικνύοντας ειδικότερα τον τρόπο με τον οποίο το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων πρόκειται να καλύψει τις αδυναμίες αυτές (βλέπε σημείο 30).

40. Γενικά, η αρχική κατάσταση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των χωρών ΑΚΕ εμφανίζει πολλές αδυναμίες. Σε ορισμένες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, η Επιτροπή ήταν ένας από τους πρώτους χορηγούς βοήθειας που δέχθηκαν να αναλάβουν τον σχετικό κίνδυνο (βλέπε πλαίσιο 3 και πίνακες Ε και ΣΤ του παραρτήματος 1). Ωστόσο, υπήρχε πάντοτε ένα πρόγραμμα του ΔΝΤ σε εξέλιξη.

Πλαίσιο αριθ. 3 — Κατάσταση των λοιπών χορηγών βοήθειας όσον αφορά τη μη στοχοθετημένη ενίσχυση του προϋπολογισμού στις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη

1. Στην Αιθιοπία, η Επιτροπή ήταν, το 2002, ο πρώτος χορηγός βοήθειας που χορήγησε μη στοχοθετημένη ενίσχυση του προϋπολογισμού. Την ακολούθησαν το «UK's Department for International Development (1)» (DFID) το 2003, και η Παγκόσμια Τράπεζα και η Ιρλανδία το 2004.

2. Στη Μοζαμβίκη, ο αριθμός των χορηγών βοήθειας που χορηγούν ενισχύσεις του προϋπολογισμού αυξήθηκε συστηματικά από το 2000 και ανερχόταν σε περίπου 15 το 2004.

(2) Αυτές οι αναλήψεις υποχρεώσεων που εκκρεμούν για πληρωμή αφορούν παροχές που εκτελέστηκαν και τιμολογήθηκαν (και επομένως αναμένεται η πληρωμή τους), αλλά αναλήφθηκαν εκτός δημοσιονομικών δεσμεύσεων και δεν λογιστικοποιήθηκαν. Ως εκ τούτου, εκφεύγουν της παρακολούθησης των αναλήψεων υποχρεώσεων που εκκρεμούν για πληρωμή που διενεργούν ειδικότερα οι χορηγοί βοήθειας. Το ύψος τους δεν έχει ακόμη προσδιορισθεί επακριβώς.

3. Στον Νίγηρα, η Επιτροπή ήταν τον Μάρτιο του 2004 ο μοναδικός χορηγός μαζί με το ΔΝΤ που χορηγούσε μη στοχοθετημένη ενίσχυση του προϋπολογισμού. Η Παγκόσμια Τράπεζα και η AfDB παρένεβησαν στα τέλη του 2004.

4. Στο Τσαντ, εκτός από την Επιτροπή, αρκετοί χορηγοί βοήθειας χορηγούν ενίσχυση του προϋπολογισμού εδώ και μερικά χρόνια, συμπεριλαμβανομένων της Αφρικανικής Τράπεζας Ανάπτυξης (AfDB), του Agence Française de Développement (AFD-γαλλικός οργανισμός ανάπτυξης), της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΔΝΤ. Ωστόσο, το ΔΝΤ ανέστειλε την ανανέωση της διευκόλυνσης για τη μείωση της φτώχειας και την ανάπτυξη (FRPC) και η Επιτροπή ανέστειλε το πρόγραμμά της.

5. Στη Ζάμπια, η Επιτροπή ήταν τον Μάιο του 2004 ο μοναδικός χορηγός μαζί με το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα που χορηγούσε ενίσχυση του προϋπολογισμού. Ορισμένοι χορηγοί βοήθειας με τους οποίους πραγματοποιήθηκε συνάντηση επιτόπου βλέπουν θετικά την πρωτοβουλία της Επιτροπής και είναι πρόθυμοι να συμμετάσχουν στο συνολικό πρόγραμμα θεσμικής στήριξης, αλλά δεν είναι διατεθειμένοι να χορηγήσουν οι ίδιοι ενισχύσεις του προϋπολογισμού στο εγγύς μέλλον.

(¹) Υπηρεσία διεθνούς ανάπτυξης του Ηνωμένου Βασιλείου

Παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων

Υπό ανάπτυξη μεθοδολογικό πλαίσιο

41. Τα κυριότερα εργαλεία που προβλέπονται για την παρακολούθηση της πορείας της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι οι εκθέσεις παρακολούθησης των αντιπροσωπειών και οι δείκτες επιδόσεων.

Αναγκαιότητα βελτίωσης των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών

42. Στον οδηγό προβλέπεται ότι η αντιπροσωπεία διασφαλίζει την παρακολούθηση του πλαισίου των δημόσιων οικονομικών και υποβάλλει σχετικά έκθεση στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής (¹). Οι αντιπροσωπείες έλαβαν διευκρινιστικές οδηγίες, σύμφωνα με τις οποίες οι εξαμηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης πρέπει να περιλαμβάνουν την περιγραφή της κατάστασης (σύμφωνα με ένα συγκεκριμένο διάγραμμα) και έναν πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών (²).

(¹) Στο σημείο 5.3 του οδηγού ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η αντιπροσωπεία διασφαλίζει την παρακολούθηση της πορείας του πλαισίου των δημόσιων οικονομικών μέσω των σχέσεων της με τα εθνικά όργανα (το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Κεντρική Τράπεζα και την επιτροπή οικονομικών του Κοινοβουλίου της χώρας), τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας και την κοινωνία των πολιτών. Οι τελευταίοι της παρέχουν τις εκθέσεις που δημοσιεύονται τακτικά, τις οποίες η αντιπροσωπεία διαβιβάζει στην έδρα της Επιτροπής με σχόλια. Η αντιπροσωπεία διασφαλίζει ειδικότερα την παρακολούθηση των προγραμμάτων μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών που έχει δρομολογήσει η χώρα και, ενδεχομένως, της υλοποίησης των μέτρων που συμφωνήθηκαν με τους χορηγούς βοήθειας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πίνακας μέτρων).

(²) Το περιεχόμενο και η μορφή των εξαμηνιαίων εκθέσεων παρακολούθησης διευκρινίζονται στο σημείωμα αριθ. 24972 της 18ης Σεπτεμβρίου 2003 της μονάδας C3 του EuropeAid προς τους προϊστάμενους των αντιπροσωπειών.

Οι οδηγίες αυτές αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο πλαισίωσης, αλλά εν όψει της πρώτης εφαρμογής τους (βλέπε σημεία 47 έως 68), θα μπορούσαν να βελτιωθούν και να συμπληρωθούν ως εξής:

- α) εναρμόνιση του διαγράμματος που περιγράφει την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών με το πλαίσιο αξιολόγησης της εταιρικής σχέσης «Δημόσιες δαπάνες και δημοσιονομική ευθύνη» (Public Expenditure Financial Accountability (³) — PEFA) που τελεί υπό επεξεργασία (βλέπε παράρτημα 2).
- β) απαίτηση συστηματικής παρακολούθησης της υλοποίησης του προγράμματος θεσμικής στήριξης για την ανάδειξη των δράσεων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες ή καθυστερήσεις.
- γ) απαίτηση ρητής διασφάλισης της συνάφειας των διαφόρων αναλύσεων (των δύο προαναφερθεισών και του πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων).
- δ) απαίτηση συνολικής γνώμης της αντιπροσωπείας, η οποία θα συνοδεύεται από σύσταση σχετικά με την ακολουθητέα στάση.
- ε) απαίτηση, στον βαθμό του δυνατού, εκπόνησης από κοινού με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας όλων των πραγματικών στοιχείων των εκθέσεων παρακολούθησης — ή τουλάχιστον με επιμερισμό των εργασιών (κάθε τοπική αντιπροσωπεία υποβάλλει έκθεση στην έδρα της. Αργότερα, θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο υποβολής ενός κοινού εγγράφου).
- στ) απαίτηση συμμετοχής στον μέγιστο δυνατό βαθμό των εθνικών αρχών στις εργασίες αξιολόγησης, προκειμένου ειδικότερα να αναπτύξουν την τεχνογνωσία τους σε θέματα ελέγχου. Αντιθέτως, η κρίση σχετικά με την ποιότητα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών πρέπει να προέρχεται από ανεξάρτητους ειδικούς.
- ζ) καθορισμός ετήσιας περιοδικότητας για την υποβολή των εκθέσεων αυτών, εφόσον η διαδικασία για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων που προβλέπεται στον οδηγό (⁴) επιτρέπει τη λήψη μέτρων κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.

(³) Η PEFA δημιουργήθηκε το 2001 και είναι μια εταιρική σχέση ανάμεσα στην Παγκόσμια Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τη DFID, το υπουργείο Οικονομικών της Ελβετίας, το υπουργείο Εξωτερικών της Γαλλίας, το υπουργείο Εξωτερικών της Νορβηγίας και το ΔΝΤ.

(⁴) Ο οδηγός προβλέπει ότι οι προϊστάμενοι των αντιπροσωπειών πρέπει να δρομολογούν διαδικασίες αντιμετώπισης επειγουσών καταστάσεων σε περίπτωση σημαντικών προβλημάτων που είναι δυνατόν να θέσουν σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία του προγράμματος.

43. Οι εκθέσεις αυτές βασίζονται στους ελέγχους και στις αξιολογήσεις των χορηγών βοήθειας και των εθνικών αρχών που υπόκεινται σε σημαντικές αλλαγές. Ειδικότερα, η Επιτροπή σε συντονισμό με άλλους χορηγούς βοήθειας — ιδίως την Παγκόσμια Τράπεζα — αναπτύσσει ένα νέο πλαίσιο αξιολόγησης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών εντός της PEFA (βλέπε παράρτημα 2) με σκοπό να αντικαταστήσει με αυτό τα υπάρχοντα εργαλεία.

44. Το εν λόγω πλαίσιο αξιολόγησης βρίσκεται επί του παρόντος σε στάδιο δοκιμής σε τριάντα περίπου χώρες (εκ των οποίων 18 χώρες ΑΚΕ). Η Επιτροπή κατέχει ηγετική θέση σε 14 εξ αυτών ⁽¹⁾. Επομένως, από το 2005, οι χορηγοί βοήθειας αναμένεται να διαθέτουν την απαραίτητη πείρα ώστε να επιφέρουν τις απαιτούμενες βελτιώσεις για την υιοθέτηση και τη λειτουργική εφαρμογή του πλαισίου αξιολόγησης. Η εξέταση του πλαισίου αξιολόγησης έδειξε ότι αυτό επιδέχεται περαιτέρω βελτιώσεις (βλέπε σημείο 7 του παραρτήματος 2).

Βελτιούμενοι δείκτες επιδόσεων

45. Κατά την εκτέλεση των προγραμμάτων ενίσχυσης του προϋπολογισμού, η Επιτροπή χρησιμοποιεί δείκτες επιδόσεων (βλέπε παράρτημα 3), οι οποίοι μετρούν τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών και των τομεακών αποτελεσμάτων, με στόχο κυρίως να ενθαρρύνουν τη δικαιούχο χώρα να βελτιώσει τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της, καθώς λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του ύψους των μεταβλητών δόσεων. Ο οδηγός περιέχει πολλές διευκρινίσεις σχετικά με την επιλογή και τη χρήση των δεικτών επιδόσεων. Στις αρχές του 2005 η Επιτροπή ξεκίνησε μια μελέτη με σκοπό τη βελτίωσή τους.

46. Οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες επιδόσεων δεν καλύπτουν όλες τις πτυχές των μεταρρυθμίσεων που έχουν δρομολογηθεί, καθώς αυτό θα καθιστούσε τον αριθμό τους υπερβολικά μεγάλο και τη διαχείρισή τους ανέφικτη. Επομένως, είναι σημαντικό να αιτιολογούνται οι επιλογές των δεικτών και να αναδεικνύονται με σαφήνεια οι τομείς που δεν καλύπτονται από τους δείκτες, διευκρινίζοντας κατά πόσον δεν θεωρούνται τομείς προτεραιότητας ή δεν στάθηκε δυνατόν να προσδιορισθούν κατάλληλοι δείκτες ή τα δεδομένα που είναι αναγκαία για τον υπολογισμό τους δεν είναι αξιόπιστα, οπότε θα πρέπει να διασφαλισθούν στο μέλλον.

Εφαρμογή του μεθοδολογικού πλαισίου

Έλλειψη πληρότητας των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών

47. Οι πρώτες εκθέσεις ⁽²⁾ παρακολούθησης των αντιπροσωπειών των πέντε χωρών όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη περιορίζονται πολύ συχνά σε μια στατική ανάλυση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, η οποία είναι συνήθως καλής ποιότητας και σύμφωνη με το διάγραμμα που παρέσχε η Επιτροπή. Οι εκθέσεις αυτές δεν είναι πλήρεις, καθώς δεν περιέχουν, μεταξύ άλλων, τον πίνακα παρακολούθησης της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών (βλέπε πλαίσιο 4). Πρέπει να αξιοποιούνται καλύτερα

από τις κεντρικές υπηρεσίες, οι οποίες από την πλευρά τους δεν έδωσαν πάντοτε στις αντιπροσωπείες σαφείς οδηγίες σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται.

Πλαίσιο αριθ. 4 — Εκθέσεις παρακολούθησης στις πέντε υπό εξέταση χώρες

1. Στην Αιθιοπία, οι δύο εκθέσεις παρακολούθησης που εκπονήθηκαν τον Μάρτιο και τον Ιούλιο του 2004 (2004-I και 2004-II) ακολουθούν το διάγραμμα της Επιτροπής και παρέχουν πληροφορίες καλής ποιότητας, αλλά ο πίνακας παρακολούθησης της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών δεν έχει συμπληρωθεί.

2. Στη Μοζαμβίκη, η πρώτη εξαμηνιαία έκθεση παρακολούθησης υποβλήθηκε με καθυστέρηση λόγω των περιορισμένων ανθρώπινων πόρων της αντιπροσωπείας. Η έκθεση παρέχει πληροφορίες καλής ποιότητας και ακολουθεί πιστά το απαιτούμενο διάγραμμα, απουσιάζουν όμως πληροφορίες σχετικά με τα εξής θέματα: διαχείριση των ανθρώπινων πόρων (σημείο I.B.3 της έκθεσης)· διατήρηση διαδικασιών παρέκκλισης που αφορούν την εκτέλεση των δαπανών (σημείο II.B.4)· και καταγραφή των πιο επείγουσών αναγκών όσον αφορά τη θεσμική στήριξη (σημείο III. Γ). Απουσίαζε επίσης ο πίνακας αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών.

3. Στον Νίγηρα, η αντιπροσωπεία, η οποία έλαβε με καθυστέρηση τις οδηγίες σχετικά με την παρουσίαση των εκθέσεων, πρόβλεψε την εκπόνηση της πρώτης έκθεσης παρακολούθησης στο δεύτερο εξάμηνο του 2004, μετά την ολοκλήρωση της επανεξέτασης της «Public Expenditure Management and Financial Accountability ⁽¹⁾» (PEMFA).

4. Στο Τσαντ, η αντιπροσωπεία διαβίβασε στην Επιτροπή δύο εξαμηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης, τον Απρίλιο του 2003 και τον Φεβρουάριο του 2004 (για το δεύτερο εξάμηνο του 2003). Η δεύτερη αυτή έκθεση εκπονήθηκε με καθυστέρηση λόγω των περιορισμένων ανθρώπινων πόρων της αντιπροσωπείας. Η Επιτροπή διατύπωσε ένα σύντομο σχόλιο στην πρώτη έκθεση, απαριθμώντας τις πληροφορίες που απουσιάζουν. Η δεύτερη έκθεση τηρεί πιστά το απαιτούμενο διάγραμμα, αλλά δεν είναι πλήρης καθώς απουσιάζουν οι πληροφορίες σχετικά με τον ρόλο του Κοινοβουλίου και τη θεσμική στήριξη των χορηγών βοήθειας, καθώς και ο πίνακας αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών. Γενικά, οι πληροφορίες είναι ακριβείς και αναδεικνύουν με σαφήνεια τις παραμένουσες αδυναμίες, αλλά δημιουργούν ερωτηματικά σχετικά με τη συνέχεια που πρέπει να δοθεί. Για παράδειγμα:

α) στο σημείο I.B.3 της έκθεσης παρακολούθησης αναφέρεται ότι «οι ανθρώπινοι πόροι βρίσκονται στο επίκεντρο των αδυναμιών της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών»·

β) στο σημείο I.B.5 αναφέρεται: «Ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας είναι επίσης ανεπαρκής».

Δεν υπάρχουν ενδείξεις σχετικά με τις τρέχουσες ή τις προβλεπόμενες δράσεις ή τις δράσεις που πρέπει να προβλεφθούν για την αντιμετώπιση των καταστάσεων αυτών.

5. Στη Ζάμπια, δεν είχε εκπονηθεί ακόμη έκθεση παρακολούθησης, καθώς η χρηματοδοτική σύμβαση υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2004.

⁽¹⁾ Διαχείριση των δημόσιων δαπανών και δημοσιονομική ευθύνη.

⁽¹⁾ Βλέπε σημείωμα αριθ. 17450 της 9ης Ιουνίου 2004 της Γενικής Διεύθυνσης DEV και του EuropeAid προς τις 14 ενδιαφερόμενες αντιπροσωπείες.

⁽²⁾ Οι εκθέσεις που εξετάστηκαν στις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη ήταν συνήθως οι πρώτες εκθέσεις που είχαν εκπονηθεί από την έναρξη των τρεχόντων προγραμμάτων.

Ενίοτε ανεπαρκής παρότρυνση από τους δείκτες επιδόσεων

48. Η διαπραγμάτευση των δεικτών επιδόσεων πραγματοποιείται με την κυβέρνηση (που συνυπογράφει τη χρηματοδοτική σύμβαση), και γενικά υπάρχει συντονισμός τους με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας. Η φύση και ο αριθμός των δεικτών που συνδέονται με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, και επομένως η τάση τους να ενθαρρύνουν την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων, διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα.

49. Οι δείκτες που αφορούν το επίπεδο διάθεσης των πιστώσεων ή εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που μοιάζουν περισσότερο με δείκτες εισροών ανά τομέα όταν περιορίζονται σε έναν συγκεκριμένο τομέα, μπορούν να υπολογισθούν σχετικά εύκολα, αλλά δεν είναι οι πιο αποτελεσματικοί προκειμένου να παροτρυνθούν τα κράτη ΑΚΕ να βελτιώσουν την αξιοπιστία, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισής τους. Από την άποψη αυτή, οι δείκτες που επιλέχθηκαν στην Αιθιοπία, τη Μοζαμβίκη και τη Ζάμπια είναι μάλλον αδύναμοι. Αντίθετα, ο Νίγηρας και το Τσαντ ⁽¹⁾ διαθέτουν δείκτες πιο προτρεπτικούς (βλέπε πλαίσιο 5).

Πλαίσιο αριθ. 5 — Δείκτες επιδόσεων που συνδέονται με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και περιλαμβάνονται στις χρηματοδοτικές συμβάσεις των πέντε υπό εξέταση χωρών

1. Στην Αιθιοπία, υπάρχουν 3 δείκτες δημόσιων οικονομικών, οι οποίοι αφορούν το χρονοδιάγραμμα χρηματοδότησης, την πρόοδο του «Government Information System Strategy ⁽¹⁾» (GISS) και το επίπεδο της διάθεσης πιστώσεων του προϋπολογισμού στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης. Απορρέουν από το ΕΣΜΦ ⁽²⁾ και χρησιμοποιούνται και από τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας.

2. Στη Μοζαμβίκη, υπάρχουν 8 δείκτες δημόσιων οικονομικών, εκ των οποίων 2 αφορούν τη δημοσιονομική πειθαρχία (στόχος τους είναι να διασφαλίζουν ότι οι τρέχουσες δαπάνες δεν υπερβαίνουν τα προϋπολογισθέντα ποσά) και 6 το ποσοστό εκτέλεσης των τρεχουσών δαπανών στους τομείς προτεραιότητας. Οι δείκτες αυτοί δεν απορρέουν από το «Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾» (PARPA) ούτε από τον κοινό πίνακα των χορηγών βοήθειας «Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾» (PAF).

3. Στον Νίγηρα, υπάρχουν 7 δείκτες δημόσιων οικονομικών, οι οποίοι αφορούν το ποσοστό εισπραξής του σύνθετου φόρου («patente synthétique») (ένας φόρος που επιβάλλεται στον παραδοσιακό τομέα εργασιών, το ποσοστό εισπραξής του οποίου θεωρείται αφύσικα χαμηλό)· το ποσοστό απόρριψης των αιτήσεων ανάληψης υποχρεώσεων· την προθεσμία έκδοσης εντάλματος πληρωμής· το ποσοστό του υπολοίπου προς καταβολή· το ποσοστό εκκαθάρισης των εκχωρηθεισών πιστώσεων· το ποσοστό εκτέλεσης της μεταφοράς στο αυτόνομο ταμείο συντήρησης του οδικού δικτύου (Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier — CAFER)· και τη διάθεση πόρων στο εν λόγω ταμείο. Ορισμένοι δείκτες απορρέουν από το πολυετές πρόγραμμα στήριξης για τη μείωση της φτώχειας (Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté — PPARP) και οι υπόλοιποι συμφωνήθηκαν με την κυβέρνηση μετά τις αδυναμίες που παρατηρήθηκαν κατά τον έλεγχο του προγράμματος διαρθρωτικής προσαρμογής το 2001. Οι λοιποί χορηγοί βοήθειας δεν χρησιμοποιούν δείκτες, αλλά εξαρτούν την χορήγηση των πιστώσεων από την πλήρωση ειδικών όρων.

⁽¹⁾ Στο Τσαντ, οι 2 δείκτες που αφορούν το ποσοστό παράδοσης στις δικαιούχους δομές είναι χρήσιμοι, αλλά προβλέπουν ελέγχους βάσει πιστοποιητικών παραλαβής, κάτι που δεν αρκεί. Πρέπει να διενεργείται φυσικός έλεγχος των εμπορευμάτων.

4. Στο Τσαντ, υπάρχουν 20 δείκτες δημόσιων οικονομικών: 6, οι οποίοι αποτελούν προϋποθέσεις που λειτουργούν ως δείκτες, αφορούν έγγραφα που πρέπει να έχει υποβάλει ή εγκρίνει η κυβέρνηση· 7 αφορούν το ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού (ανάληψη υποχρεώσεων/χορήγηση ή πληρωμές/ανάληψεις υποχρεώσεων)· 1 τις ανάληψεις υποχρεώσεων που εκκρεμούν για πληρωμή· 2 τις δημόσιες συμβάσεις (τρόπος ανάθεσης συμβάσεων και προθεσμίες)· 2 την πρόοδο της επεξεργασίας των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και των συμβάσεων και 2 το ποσοστό παράδοσης των σημαντικών υλικών στις δικαιούχους δομές. Δεν απορρέουν από το ΕΣΜΦ, καθώς το έγγραφο αυτό προτείνει μεν 80 δείκτες, αλλά μόνον ένας εξ αυτών αφορά τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

5. Στη Ζάμπια, υπάρχουν 12 δείκτες δημόσιων οικονομικών, οι οποίοι επικεντρώνονται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού (συνάφεια των διατιθέμενων κονδυλίων με τα προγράμματα και τις πολιτικές που έχουν θεσπισθεί, με ιδιαίτερη έμφαση στους κοινωνικούς τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, τον Γενικό Ελεγκτή και τα προγράμματα μείωσης της φτώχειας) και στην πραγματική εκτέλεση του προϋπολογισμού (η παροχή των κονδυλίων ακολουθεί τη διάθεση των πιστώσεων στον προϋπολογισμό και συνδέεται με τη συμφωνία των τραπεζικών λογαριασμών των εξόδων).

⁽¹⁾ Στρατηγική συστημάτων πληροφοριών της κυβέρνησης.

⁽²⁾ Έγγραφο στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας.

⁽³⁾ Σχέδιο δράσης για τη μείωση της απόλυτης φτώχειας.

⁽⁴⁾ Πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων.

50. Επιπλέον, η ποιότητα των πληροφοριών που εμφανίζονται στις χρηματοδοτικές συμβάσεις και αφορούν τους δείκτες δεν είναι πάντοτε επαρκής. Πρέπει να αναφέρονται συστηματικά διευκρινίσεις σχετικά με την αιτιολόγηση, τον καθορισμό, τον τρόπο υπολογισμού και τις πηγές πληροφοριών για κάθε δείκτη, όπως γίνεται στη χρηματοδοτική σύμβαση του Νίγηρα.

51. Θα ήταν επίσης σκόπιμο, μετά τον προβληματισμό της Επιτροπής το 2005 σχετικά με τους όρους, να περιλάβει η Επιτροπή στον οδηγό κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη σημασία που πρέπει να δίνεται στις μεταβλητές δόσεις και στους δείκτες επιδόσεων που συνδέονται με τα δημόσια οικονομικά (βλέπε σημεία 4 και 5 του παραρτήματος 3).

Διαφορετική πρόοδος όσον αφορά τον συντονισμό με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας ανάλογα με τη χώρα

52. Στον οδηγό τονίζεται εύλογα η αναγκαιότητα συνεργασίας με όσο το δυνατόν πιο συντονισμένο τρόπο με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας.

53. Ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας υπάρχει αφενός μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών τους και αφετέρου μεταξύ των τοπικών αντιπροσωπειών τους σε κάθε χώρα ΑΚΕ. Πρέπει να συνοδεύεται από καλή επικοινωνία στο εσωτερικό της δομής κάθε χορηγού βοήθειας, μεταξύ των δύο επιπέδων του. Ο συντονισμός των κεντρικών υπηρεσιών σε θέματα που αφορούν την παρακολούθηση των επιδόσεων των δημόσιων οικονομικών είναι μάλλον καλά οργανωμένος, υπό τη μορφή της εταιρικής σχέσης PEFA (βλέπε σημεία 42 και 43) ⁽²⁾, στην οποία η Επιτροπή διαδραματίζει κεντρικό ρόλο.

⁽²⁾ Η διοικούσα επιτροπή της PEFA, στην οποία εκπροσωπείται η Επιτροπή, συνεδριάζει δύο φορές τον χρόνο. Τα αποτελέσματα των εργασιών της PEFA γνωστοποιούνται στους σημαντικότερους άλλους χορηγούς βοήθειας στους κόλπους των οργάνων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

54. Ο τοπικός συντονισμός είναι γενικά ικανοποιητικός, αλλά δεν είναι πάντοτε επαρκώς δομημένος (βλέπε πλαίσιο 6). Βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη, επειδή απαιτείται χρόνος για τη δημιουργία ενός δικτύου που εξαρτάται από την εθελοντική συμμετοχή όλων των χορηγών βοήθειας, από τους οποίους ολοένα και περισσότεροι χορηγούν ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τους οργανισμούς του Bretton Woods, οι οποίοι ασκούν μεγάλη επιρροή και διαθέτουν σημαντικότερα μέσα. Από τις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, το υψηλότερο επίπεδο συντονισμού παρατηρείται στη Μοζαμβίκη, όπου υπάρχει σχετικά μακρόχρονη πείρα στον τομέα αυτό (βλέπε παράρτημα 4).

Πλαίσιο αριθ. 6 — Συντονισμός των χορηγών βοήθειας στις πέντε υπό εξέταση χώρες

1. Στην Αιθιοπία, ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας λειτουργεί καλά. Η αντιπροσωπεία προεδρεύει της άτυπης ομάδας για την άμεση στήριξη του προϋπολογισμού και συμμετέχει στην επιτροπή διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, η οποία συνεδριάζει κάθε μήνα με τη συμμετοχή των χορηγών βοήθειας και της κυβέρνησης. Όλες οι εργασίες αξιολόγησης πραγματοποιούνται από κοινού και η Αιθιοπία, η οποία συγκαταλέγεται στις 18 πιλοτικές χώρες ΑΚΕ της ΠΕΦΑ, θα δοκιμάσει το νέο πλαίσιο αξιολόγησής της (βλέπε σημείο 44).

2. Στη Μοζαμβίκη, η κατάσταση παρέχει παραδείγματα ορθής πρακτικής και παρουσιάζεται στο παράρτημα 4.

3. Στον Νίγηρα, ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας δεν είναι τυπικά δομημένος, αλλά έχει καθιερωθεί μεταξύ τους ένας διαρκής και ικανοποιητικός διάλογος. Οι διάφοροι τομείς των δημόσιων οικονομικών κατανέμονται μεταξύ της Επιτροπής (προγραμματισμός, εκτέλεση και έλεγχος του προϋπολογισμού), της Παγκόσμιας Τράπεζας (δημόσιες συμβάσεις και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις) και του ΔΝΤ (μακροοικονομική προσαρμογή και νομισματικά θέματα).

4. Στο Τσαντ, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής, του ΔΝΤ, της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Αφρικανικής Τράπεζας Ανάπτυξης (AfDB) και της γαλλικής συνεργασίας (AFD) πραγματοποιούν άτυπες συναντήσεις και συμμετέχουν σε κοινές αξιολογήσεις. Αυτοί οι χορηγοί βοήθειας έχουν διαφορετικές αντιλήψεις σχετικά με τον εξωτερικό έλεγχο της χώρας. Ενώ η Επιτροπή, το ΔΝΤ και ο AFD θέλουν να αναπτύξουν το όργανο που ονομάζεται *Chambre des comptes*, η Παγκόσμια Τράπεζα στηρίζει ένα άλλο όργανο ελέγχου, το *Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers*, στόχος του οποίου είναι να διασφαλίζει τη χρήση των πετρελαϊκών εσόδων.

5. Στη Ζάμπια, ο συντονισμός λειτουργεί καλά. Η Παγκόσμια Τράπεζα, η αντιπροσωπεία και άλλοι χορηγοί βοήθειας στηρίζουν την κυβέρνηση για την επανεξέταση της διαχείρισης των δημόσιων δαπανών και της δημοσιονομικής ευθύνης (PEMFA) και την εκτέλεση του σχεδίου δράσης που θα προκύψει από αυτήν. Τον Δεκέμβριο του 2004, ένδεκα εταιροι υπέγραψαν ένα συνολικό πρόγραμμα στήριξης της υλοποίησης του σχεδίου. Η αντιπροσωπεία και η Νορβηγία προεδρεύουν της ομάδας χορηγών βοήθειας PEMFA. Επιπλέον, η αντιπροσωπεία είναι μέλος μιας άτυπης ομάδας που εξετάζει την ποιότητα των κυβερνητικών δαπανών. Τέλος, το 2004, οκτώ χορηγοί βοήθειας και η κυβέρνηση υπέγραψαν μια συμφωνία εταιρικής σχέσης (*Harmonisation in Practice — HIP*), με κύριο στόχο τον συντονισμό και την εναρμόνιση μεταξύ χορηγών βοήθειας, τη συμμόρφωση των χορηγών βοήθειας με τις κυβερνητικές διαδικασίες και τη δέσμευση της κυβέρνησης ότι θα αναλάβει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις. Η Επιτροπή δεν έχει υπογράψει ακόμη τη συμφωνία αυτή.

55. Η Επιτροπή δεν διαθέτει πλήρεις πληροφορίες σχετικά με τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού που έχουν χορηγήσει και καταβάλει οι λοιποί χορηγοί βοήθειας στις δικαιούχους χώρες. Οι πληροφορίες αυτές είναι δύσκολο να αποκτηθούν, επειδή η έννοια της ενίσχυσης του προϋπολογισμού δεν είναι εναρμονισμένη και διότι ορισμένοι χορηγοί δεν παρέχουν στοιχεία.

Αναγκαιότητα ενίσχυσης των σχέσεων με τα Κοινοβούλια και τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

56. Η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών απαιτεί την ιδιοποίησή τους από τη χώρα σε όλα τα επίπεδα, από τον δημόσιο υπάλληλο που πρέπει να ακολουθήσει τις νέες διαδικασίες έως τα ανώτατα όργανα του κράτους, αλλιώς υπάρχει κίνδυνος εσφαλμένης εφαρμογής, ή και παράκαμψης των διαδικασιών. Η ιδιοποίηση αυτή εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ποιότητα των σχέσεων μεταξύ χορηγών βοήθειας και εθνικών αρχών, και ειδικότερα της κυβέρνησης, του Κοινοβουλίου και του Ανώτατου Οργάνου Ελέγχου (ΑΟΕ).

57. Η κυβέρνηση, εταίρος της Επιτροπής και συμβαλλόμενο μέρος στα προγράμματα ενίσχυσης του προϋπολογισμού, είναι ο κύριος παράγοντας στον σχεδιασμό και στην εκτέλεση των μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

58. Το Κοινοβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην πρόοδο των μεταρρυθμίσεων αυτών, και ιδίως εκείνων που αφορούν τον δημοσιονομικό προγραμματισμό και την παρακολούθηση των εκθέσεων ελέγχου των ΑΟΕ. Είναι εξαιρετικά σημαντικό να ληφθεί μέριμνα ώστε τα Κοινοβούλια να εκτελούν τα καθήκοντα αυτά προς όφελος της χώρας τους και όχι αποκλειστικά υπακούοντας στις πιέσεις των χορηγών βοήθειας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι σημαντικότερες πρόοδοι παρατηρούνται στις χώρες όπου το Κοινοβούλιο έχει εντονότερη παρουσία.

59. Το ΑΟΕ είναι ο εξωτερικός ελεγκτής, ο οποίος είναι υπεύθυνος για την αξιολόγηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της αξιοπιστίας των ετήσιων λογαριασμών. Μολονότι στις περισσότερες χώρες ΑΚΕ θα χρειαστεί να περάσουν χρόνια μέχρις ότου το ΑΟΕ να είναι σε θέση να ασκήσει πλήρως τα καθήκοντά του, τα αποτελέσματα των εργασιών των ΑΟΕ⁽¹⁾ πρέπει να ενσωματώνονται συστηματικά στο σύνολο των πληροφοριών που τίθενται στη διάθεση των χορηγών βοήθειας, αλλά κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην υπάρχει πολύ στενή σχέση μεταξύ των αποτελεσμάτων αυτών και του ύψους των καταβαλλόμενων ενισχύσεων.

60. Ο διάλογος με την κυβέρνηση είναι γενικά τυποποιημένος και ικανοποιητικός⁽²⁾. Αντίθετα, η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων και ο διάλογος με τα ΑΟΕ (βλέπε πλαίσιο 7) είναι συχνά ελλιπείς λόγω των ανεπαρκών ικανοτήτων τους καθώς και της θέσης τους έναντι των κυβερνήσεών τους και των χορηγών βοήθειας.

⁽¹⁾ Αξίζει να σημειωθεί ότι τα ΑΟΕ αρκετών χωρών χορηγών βοήθειας συναντώνται τακτικά στους κόλπους μιας δομής συντονισμού που ονομάζεται «εναρμόνιση των υπερπόντιων ελεγκτικών πρακτικών» (*Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP*). Στόχος τους είναι η θέσπιση μιας συντονισμένης προσέγγισης που θα στηρίζεται στις εργασίες των ΑΟΕ των δικαιούχων κρατών για τον έλεγχο, με τη συγκατάθεση των κρατών αυτών, της χρήσης των ενισχύσεων του προϋπολογισμού που καταβάλλονται από τις αντίστοιχες χώρες τους.

⁽²⁾ Ο διάλογος με την κυβέρνηση προβλέπεται επίσημα στις προτάσεις χρηματοδότησης και στις χρηματοδοτικές συμβάσεις.

Πλαίσιο αριθ. 7 — Παραδείγματα ανεπαρκούς διαλόγου με τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

1. Στην Αιθιοπία, οι εκθέσεις του γενικού ελεγκτή (καθώς και των εσωτερικών ελεγκτών), συνταγμένες στην αμχαρική, δεν αξιοποιούνταν από τους χορηγούς βοήθειας. Μετά την αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναμένεται να μεταφραστούν στα αγγλικά προκειμένου να καταστεί δυνατή η χρησιμοποίησή τους, και ο Γενικός Ελεγκτής αναμένεται να ενταχθεί στην επιτροπή διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, στην οποία συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των χορηγών βοήθειας και της κυβέρνησης.

2. Στη Μοζαμβίκη, ο διάλογος με το Διοικητικό Δικαστήριο είναι δύσκολος. Το Διοικητικό Δικαστήριο δεν θεωρεί ότι δεσμεύεται από τη δράση του πίνακα του «Performance Assessment Framework (1)» (PAF) που στοχεύει στην κατάργηση των καθηκόντων του που αφορούν τον εκ των προτέρων έλεγχο. Ο πίνακας αυτός αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των χορηγών βοήθειας και της κυβέρνησης, αλλά το Διοικητικό Δικαστήριο αναφέρει ότι μπορεί και οφείλει να εφαρμόζει μόνον το εθνικό δίκαιο.

(1) Πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων.

61. Η Επιτροπή, σε συντονισμό με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας, πρέπει να συνεχίσει την ανάπτυξη μιας μεθοδολογίας με στόχο την παροχή κατάλληλης θεσμικής στήριξης στα ΑΟΕ (1) και τη θέσπιση ανάλογων μέσων στήριξης για τις επιτροπές οικονομικών και ελέγχου του προϋπολογισμού των Κοινοβουλίων.

62. Η κυβέρνηση, η οποία ελέγχεται από το Κοινοβούλιο και το ΑΟΕ, δεν είναι κατ' ανάγκη το καταλληλότερο όργανο για τη συζήτηση μέτρων με στόχο την ενίσχυση των ικανοτήτων του Κοινοβουλίου και του ΑΟΕ. Επομένως, στις διαπραγματεύσεις με τις χώρες που διενεργούνται μέσω της κυβέρνησής τους, πρέπει να εξετάζεται με ποιο τρόπο η Επιτροπή θα μπορούσε να προσεγγίσει τα δύο αυτά όργανα.

Έλλειψη ανθρώπινων πόρων της Επιτροπής

63. Οι άνθρωποι πόροι που προορίζονται για την παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων των δημόσιων οικονομικών και εξακριβώθηκαν κατά τη διάρκεια των αποστολών ήταν ορισμένες φορές ανεπαρκείς.

64. Οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι είναι σχεδόν πάντοτε οικονομολόγοι (όπως και οι τοπικοί εκπρόσωποι των λοιπών χορηγών βοήθειας). Η ιδιότητα αυτή είναι κατάλληλη, αλλά θα έπρεπε να υπάρχει διαφοροποίηση όταν μια αντιπροσωπεία διαθέτει περισσότερους υπαλλήλους με αντικείμενο εργασίας την ενίσχυση του προϋπολογισμού.

(1) Υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου έλαβαν μέρος σε σεμινάριο που οργανώθηκε τον Δεκέμβριο του 2004 από την Επιτροπή με θέμα την ανάπτυξη των ικανοτήτων των ΑΟΕ.

65. Σύμφωνα με τους ενδιαφερόμενους προϊσταμένους μονάδων, οι κεντρικές υπηρεσίες δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι τα ποσά που διακυβεύονται και η σημασία του θέματος δικαιολογούν μια αλλαγή στον τομέα αυτό και ότι ο εξορθολογισμός της απασχόλησης των διαθέσιμων πόρων θα συνέβαλε στη βελτίωση της κατάστασης (2).

66. Επιπλέον, ορισμένα καθήκοντα, όπως η ανάλυση των προτάσεων χρηματοδότησης και των εκθέσεων παρακολούθησης των αντιπροσωπειών, θα έπρεπε να συστηματοποιηθούν θεσπίζοντας καταλόγους ελέγχων (3), προκειμένου να διασφαλίζεται η πληρότητα και η ομοιογένεια των εργασιών και να διευκολύνεται η επανεξέτασή τους.

67. Η Επιτροπή θα έπρεπε να συνεχίσει τις προσπάθειές της για εμβάθυνση της επιμόρφωσης των υπαλλήλων της σε θέματα δημόσιων οικονομικών (4).

68. Τέλος, η ανταλλαγή εμπειριών καθώς και ο προσδιορισμός και η διάδοση των βέλτιστων πρακτικών, που έχουν οργανωθεί μεταξύ των αντιπροσωπειών της Δυτικής Αφρικής, πρέπει να επεκταθούν και στις άλλες περιοχές.

Η πραγματικότητα: οι μεταρρυθμίσεις προχωρούν, αλλά η ποιότητα της διαχείρισης στις δικαιούχους χώρες παραμένει ακόμη πολύ χαμηλή

69. Οι αποστολές στις πέντε χώρες δεν διαπίστωσαν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις πληροφορίες που παρέσχε η Επιτροπή και στις καταστάσεις που παρατηρήθηκαν επιτόπου (με εξαίρεση το πρόβλημα που αναφέρεται στο σημείο 38).

(2) Το γεγονός ότι η παρακολούθηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών διενεργείται τόσο από το Γραφείο Συνεργασίας EuropeAid όσο και από τη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης (DEV) δεν αποτελεί βέλτιστη λύση και λειτουργεί μόνον χάρη στις υπάρχουσες καλές διαπροσωπικές σχέσεις.

(3) Πρότυπος κατάλογος των σημείων που πρέπει να ελέγχονται, προκειμένου να διασφαλίζεται πλήρης και συστηματική ανάλυση των εγγράφων και να προσδιορίζεται ποιος διενήργησε τους ελέγχους.

(4) Υπάλληλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν παρόντες στα τρία βασικά προγράμματα κατάρτισης με θέμα την ενίσχυση του προϋπολογισμού που οργάνωσε η Επιτροπή για τους υπαλλήλους της (δύο προγράμματα κατάρτισης σχετικά με τη μακροοικονομική ενίσχυση του προϋπολογισμού – βασικό επίπεδο και ανώτερο επίπεδο– και ένα πρόγραμμα κατάρτισης σχετικά με την τομεακή ενίσχυση του προϋπολογισμού).

70. Τα συστήματα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών εμφανίζουν πολλές αδυναμίες ⁽¹⁾, οι οποίες είναι συχνά πιο έντονες σε περιφερειακό επίπεδο, όπως στις κοινότητες, και οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού παραμένουν εκτεθειμένες σε υψηλό κίνδυνο κακής χρήσης. Ωστόσο, βρίσκονται σε εξέλιξη πολλές και σημαντικές μεταρρυθμίσεις με στόχο τον περιορισμό του κινδύνου αυτού και οι προσπάθειες των δικαιούχων κρατών στον τομέα αυτό είναι εμφανείς. Παρατηρήθηκε πρόοδος στον δημοσιονομικό προγραμματισμό (μεγαλύτερη συνέπεια με τη στρατηγική μείωσης της φτώχειας)· την εκτέλεση των εσόδων ⁽²⁾ και των δαπανών (ειδικότερα χάρη σε απλουστευμένα και συχνά μηχανογραφημένα κυκλώματα, πιο ορθολογική διαχείριση διαθεσίμων και αυστηρότερους κανόνες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων)· την απόδοση των λογαριασμών (ταχύτερη) και τον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο (βλέπε πλαίσιο 8).

Πλαίσιο αριθ. 8 — Κυριότερες μεταρρυθμίσεις σχετικές με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών σε εξέλιξη το 2004 στις πέντε υπό εξέταση χώρες

1. Στην Αιθιοπία, το πρόγραμμα διαχείρισης και ελέγχου των δαπανών (EMCP) περιλαμβάνει οκτώ εν εξέλιξη σχέδια που αφορούν το νομικό πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης, το πρόγραμμα των δημόσιων δαπανών, τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση (προγραμματισμός και παρακολούθηση), τη λογιστική μεταρρύθμιση, τη διαχείριση των διαθεσίμων, το σύστημα δημοσιονομικών πληροφοριών και τον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο.

2. Στη Μοζαμβίκη, η κύρια μεταρρύθμιση αφορά το κρατικό σύστημα δημοσιονομικής διοίκησης (SISTAFE). Ξεκίνησε πρόσφατα με καθυστέρηση και αφορά ειδικότερα: την απλοποίηση των κυκλωμάτων δαπανών και εσόδων, τον εξορθολογισμό της διαχείρισης διαθεσίμων, τη μηχανογράφηση των δαπανών, τη δημοσιονομική ταξινόμηση, το κλείσιμο και τον έλεγχο των λογαριασμών, τη γενική επιθεώρηση των οικονομικών, τις δημοσιονομικές διαδικασίες και τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό. Επίσης, ξεκίνησε μια μεταρρύθμιση των διαδικασιών προμηθειών και μια μεταρρύθμιση των φορολογικών και τελωνειακών εσόδων. Η τελευταία βρίσκεται στο στάδιο της ολοκλήρωσης και τα εγχώρια έσοδα αυξήθηκαν από 9 % σε περίπου 14 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος μεταξύ 1996 και 2004.

3. Στον Νίγηρα, υιοθετήθηκαν μια νέα δημοσιονομική ονοματολογία και ένα νέο λογιστικό σχέδιο, τα οποία βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής τους. Τα νομικά και ρυθμιστικά κείμενα που διέπουν τον δημοσιονομικό κύκλο βρίσκονται σε στάδιο ενημέρωσης, και ετοιμάζονται μεταρρυθμίσεις σχετικά με την είσπραξη των εσόδων, τις δημόσιες συμβάσεις και το ελεγκτικό συνέδριο (*chambre des comptes*).

4. Στο Τσαντ, δρομολογήθηκαν μεταρρυθμίσεις που αφορούν ειδικότερα την εφαρμογή ενός πλαισίου μεσοπρόθεσμων δαπανών, τους νόμους για τον προϋπολογισμό, τη θέσπιση προϋπολογισμών-προγραμμάτων, τη μηχανοργάνωση και τον εξορθολογισμό της πορείας των δαπανών, τις δημόσιες συμβάσεις, τα φορολογικά και τελωνειακά έσοδα και την ανάπτυξη εργαλείων διαχείρισης.

5. Στη Ζάμπια, βρίσκεται σε εξέλιξη η εφαρμογή μιας σειράς μεταρρυθμίσεων που αφορούν την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών, το σύστημα αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων, την αποκέντρωση και τη λογιστική και δημοσιονομική διαχείριση των δημόσιων δαπανών (PEMFA), η οποία είναι οργανωμένη σε δώδεκα τομείς που καλύπτουν το σύνολο του δημοσιονομικού κύκλου. Η μηχανοργάνωση της δημοσιονομικής διαχείρισης έχει ήδη πραγματοποιηθεί και η κυβέρνηση κατάρτισε το 2004 έναν προϋπολογισμό με βάση τις δραστηριότητες, που συνδέεται με τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό και θέσπισε ανώτατα μηνιαία όρια για τη μεταφορά κονδυλίων.

71. Λόγω της έκτασης και της πολυπλοκότητάς τους, οι μεταρρυθμίσεις αυτές απαιτούν πολύ χρόνο, πόσω μάλλον καθώς οι ικανότητες των διοικήσεων που είναι επιφορτισμένες με την υλοποίησή τους, οι οποίες είναι σε γενικές γραμμές πολύ περιορισμένες, προκαλούν συχνά καθυστερήσεις. Είναι ακόμη πολύ νωρίς για να μπορέσει κανείς να διαπιστώσει αξιόλογα και διαρκή αποτελέσματα, μολονότι η παρακολούθηση που θέσπισε η Επιτροπή αναδεικνύει ενδιάμεσα τμηματικά αποτελέσματα τα οποία είναι μάλλον θετικά.

Καταλληλότητα των αντιδράσεων της Επιτροπής

72. Κάθε χρηματοδοτική σύμβαση είναι ένα έγγραφο που δεσμεύει την Επιτροπή και τη δικαιούχο χώρα. Ανάλογα με την εξέλιξη της ποιότητας της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της δικαιούχου χώρας, η Επιτροπή μπορεί να αντιδράσει με τέσσερις τρόπους. Μπορεί να προβεί μονομερώς σε αναστολή ενός προγράμματος, να το τροποποιήσει σε συμφωνία με την ενδιαφερόμενη χώρα, να αντιδράσει στο πλαίσιο της εκτέλεσης του προγράμματος και να κατευθύνει την επεξεργασία του επόμενου προγράμματος. Οι αντιδράσεις της Επιτροπής είναι ενδεδειγμένες και συνεπείς προς τη δυναμική προσέγγισή της (βλέπε σημείο 28). Έτσι, η Επιτροπή ανέστειλε την πληρωμή της πρώτης (σταθερής) δόσης ύψους 20 εκατομμυρίων ευρώ στο Τσαντ λόγω διακοπής του προγράμματος του ΔΝΤ ⁽³⁾.

73. Όταν το ύψος της καταβαλλόμενης μεταβλητής δόσης είναι κατώτερο από το προβλεπόμενο μέγιστο, το υπόλοιπο παραμένει διαθέσιμο για τη δικαιούχο χώρα, γεγονός που μειώνει τον προτρεπτικό χαρακτήρα των μεταβλητών δόσεων. Θα ήταν πιο αποτελεσματικό να προβλεφθεί ότι το υπόλοιπο δεν θα διατίθεται στη χώρα.

⁽¹⁾ Εκτός από τη γενική αδυναμία που συνδέεται με την ικανότητα των διοικήσεων των δικαιούχων χωρών, ορισμένες αδυναμίες αφορούν συχνά, για παράδειγμα, την ανάθεση των συμβάσεων, την παρακολούθηση των αγορών (απουσία λογιστικής υλικού και απογραφής), τη διαχείριση των διαθεσίμων, τη λογιστική, τα εργαλεία διαχείρισης ή και τις διαδικασίες και τα μέσα των εσωτερικών και εξωτερικών υπηρεσιών ελέγχου.

⁽²⁾ Τα εγχώρια έσοδα λαμβάνονται συχνά υπόψη εκ των πραγμάτων στις μεταρρυθμίσεις των κυβερνήσεων, μολονότι η Επιτροπή δεν τα ενσωματώνει επαρκώς στον οδηγό της (βλέπε σημείο 24).

⁽³⁾ Οι διαπραγματεύσεις σχετικά με την 6η αναθεώρηση του προγράμματος που χρηματοδοτήθηκε από τη διευκόλυνση για τη μείωση της φτώχειας και την ανάπτυξη μεταξύ του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της κυβέρνησης στα τέλη του 2003 δεν κατέληξαν σε συμφωνία. Καθώς το εν λόγω πρόγραμμα έληξε στις 6 Ιανουαρίου 2004 χωρίς να ανανεωθεί, το Τσαντ έκτοτε δεν ήταν πλέον αυτομάτως επιλέξιμο για τη χορήγηση ενίσχυσης του προϋπολογισμού σύμφωνα με το άρθρο 67 παράγραφος 4 της συμφωνίας του Κοτονού.

74. Καθώς οι μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι μια μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη διαδικασία, κάθε ανανέωση προγράμματος θα πρέπει να είναι μια ευκαιρία αναπροσαρμογής των όρων χορήγησης της ενίσχυσης του προϋπολογισμού (προϋποθέσεις, δείκτες και στάθμιση των μεταβλητών δόσεων) ανάλογα με την επιτευχθείσα πρόοδο και τις νέες προτεραιότητες. Είναι πολύ νωρίς για να παρατηρήσουμε τις αντιδράσεις που θα προκύψουν στο στάδιο αυτό στις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

75. Από τον έλεγχο του Συνεδρίου προκύπτουν οι ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που τέθηκαν στο σημείο 19.

76. Η Επιτροπή καθόρισε ένα **μεθοδολογικό πλαίσιο**, το οποίο της επιτρέπει να εκτιμήσει την αρχική κατάσταση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των δικαιούχων χωρών καθώς και την πορεία της (βλέπε σημεία 23 και 41). Ωστόσο, το πλαίσιο αυτό, το οποίο αποτελεί πρόοδο σε σχέση με την προϋπάρχουσα κατάσταση, δεν είναι πλήρες (βλέπε σημεία 24 και 26) ούτε επαρκώς συγκεκριμένο (βλέπε σημείο 25). Δεν συμβάλλει στην αποσαφήνιση της συνάφειας και της λογικής των προγραμμάτων βοήθειας (βλέπε σημείο 30). Ο οδηγός δεν ενημερώνεται (βλέπε σημείο 27). Επίσης, οι οδηγίες που αφορούν τις εκθέσεις παρακολούθησης δεν είναι πλήρεις, μολονότι η Επιτροπή έχει ήδη προβεί σε σημαντικές βελτιώσεις τους (βλέπε σημείο 42).

77. Το μεθοδολογικό αυτό πλαίσιο **εφαρμόστηκε** κατά τρόπο μάλλον ικανοποιητικό στο αρχικό στάδιο, παρά την ανεπαρκή συνεκτίμηση της διαφθοράς, την απουσία συστάσεων από τους προϊσταμένους των αντιπροσωπειών και, μερικές φορές, την απουσία ενός συνολικού πλαισίου μέσω θεσμικής στήριξης (βλέπε σημεία 31 έως 37). Η κατάσταση είναι λιγότερο ικανοποιητική στο στάδιο της παρακολούθησης, για το οποίο οι εκθέσεις των αντιπροσωπειών είναι υπερβολικά στατικές και ελλιπείς, ενώ οι δείκτες επιδόσεων μερικές φορές δεν παρέχουν επαρκή παρότρυνση (βλέπε σημεία 47 έως 51).

78. Οι διαδικασίες αυτές είναι πολύπλοκες και η εφαρμογή τους δύσκολη, καθώς εφαρμόζονται σε κυρίαρχα κράτη, όπου η ιδιοποίηση των μεταρρυθμίσεων αποτελεί παράγοντα επιτυχίας στον οποίο η Επιτροπή μπορεί να ασκήσει επίδραση χωρίς όμως να μπορεί να τον ελέγξει απολύτως.

79. Επίσης, η Επιτροπή δεν ελέγχει απολύτως τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας, παρά το γεγονός ότι διαδραματίζει κεντρικό ρόλο σε αυτόν σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών, κυρίως με την Παγκόσμια Τράπεζα, στο πλαίσιο της PEFA (βλέπε σημείο 43). Ωστόσο, ο συντονισμός στις χώρες ΑΚΕ παραμένει δυσχερέστερος, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει κυρίως την επιτόπια υλοποίηση του πλαισίου αξιολόγησης της PEFA.

80. Οι πληροφορίες βάσει των οποίων λήφθηκαν οι αποφάσεις χρηματοδότησης –καθώς και εκείνες που περιέχονται στα έγγραφα παρακολούθησης– **αντιστοιχούν στην πραγματικότητα**. Επομένως, η Επιτροπή γνωρίζει συνήθως καλά τις αδυναμίες των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (βλέπε σημεία 38 και 69 έως 71).

81. Οι **αποφάσεις** χρηματοδότησης και οι **αντιδράσεις** της Επιτροπής κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων είναι κατάλληλες, λαμβάνοντας υπόψη τη δυναμική ερμηνεία της του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού (βλέπε σημείο 28), και έχοντας υπόψη ότι η ερμηνεία αυτή αυξάνει τον αναλαμβανόμενο κίνδυνο, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, γεγονός που καθιστά ακόμη πιο απαραίτητη την αυστηρή παρακολούθηση εκ μέρους της Επιτροπής.

82. Αντιθέτως, οι εν λόγω **αποφάσεις** δεν αιτιολογούνται επαρκώς (βλέπε σημείο 39). Οι προτάσεις χρηματοδότησης και οι χρηματοδοτικές συμβάσεις δεν αναδεικνύουν επαρκώς τη συνάφεια ανάμεσα στις διαπιστωθείσες αδυναμίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων των κυβερνήσεων, τη θεσμική στήριξη που είναι αναγκαία για την υλοποίηση των εν λόγω μεταρρυθμίσεων και τα μέσα παρακολούθησης, συμπεριλαμβανομένων των όρων και των δεικτών επιδόσεων (βλέπε σημείο 30). Αυτή η έλλειψη ανάδειξης της συνάφειας και προοπτικής εξέτασης καθώς και η ανεπαρκώς τυποποιημένη και διαρθρωμένη παρουσίαση δεν εξασφαλίζουν τη βεβαιότητα για την Επιτροπή του ΕΤΑ ότι όλες οι αδυναμίες λαμβάνονται υπόψη (βλέπε σημεία 32 και 33).

83. Οι μεταρρυθμίσεις που συνοδεύουν τις άμεσες και μη στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού απαιτούν πολύ χρόνο. Είναι ακόμη πολύ νωρίς για να μπορέσουμε να παρατηρήσουμε σημαντικά και διαρκή αποτελέσματα, μολονότι η παρακολούθηση που θέσπισε κυρίως η Επιτροπή αναδεικνύει ενδιάμεσα τμηματικά αποτελέσματα τα οποία είναι μάλλον θετικά (βλέπε σημεία 69 έως 71). Επομένως, οι κίνδυνοι στους οποίους εκτίθενται οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού (βλέπε σημείο 12), και οι οποίοι προκαλούν ανησυχία στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (βλέπε σημείο 2), παραμένουν σε μεγάλο βαθμό επίκαιροι. Οι ακόλουθες συστάσεις μπορούν να συμβάλουν στην καλύτερη διαχείριση των κινδύνων αυτών.

Συστάσεις

84. Η Επιτροπή οφείλει να ενημερώσει τον μεθοδολογικό οδηγό της για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των ενισχύσεων του προϋπολογισμού στις τρίτες χώρες ενσωματώνοντας σε αυτόν τις κατάλληλες οδηγίες που έχουν εκδοθεί από τον Μάρτιο του 2002 (βλέπε σημείο 27) και επιφέροντας τις αναγκαίες βελτιώσεις, προκειμένου ειδικότερα να διασφαλίζεται η συνάφεια, εντός κάθε προγράμματος βοήθειας, μεταξύ των διαπιστωθεισών αδυναμιών, των μεταρρυθμίσεων που στοχεύουν στη βελτίωσή τους, των μέσων θεσμικής στήριξης και των μέσων παρακολούθησης (βλέπε σημείο 30). Επίσης, πρέπει να ληφθεί καλύτερα υπόψη ο προβληματισμός που αφορά τα εγχώρια έσοδα, συμπεριλαμβανομένων των εσόδων που προέρχονται από τις δημόσιες επιχειρήσεις (βλέπε σημείο 24), και τη διαφθορά (βλέπε σημείο 34). Πρέπει επίσης να ενσωματωθούν στον οδηγό οι βελτιώσεις που αφορούν τις εκθέσεις παρακολούθησης των αντιπροσωπειών (βλέπε σημείο 42).

85. Η Επιτροπή πρέπει να αποδεικνύει με περισσότερο τυποποιημένο και καλύτερα δομημένο τρόπο τον σεβασμό του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού, αναφέροντας ρητά τους λόγους που την οδηγούν να θεωρεί ότι η κατεύθυνση που ακολουθεί η δικαιούχος χώρα είναι ικανοποιητική, λαμβανομένων υπόψη των αδυναμιών της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που διαπιστώθηκαν στην αρχική εκτίμηση (βλέπε σημεία 39 και 40).

86. Η Επιτροπή πρέπει να χρησιμοποιεί δείκτες επιδόσεων που θα παροτρύνουν πραγματικά τις δικαιούχους χώρες να κάνουν βήματα προόδου στον τομέα των μεταρρυθμίσεων και που θα είναι περισσότερο προσανατολισμένοι προς αποτελέσματα που θα εκφράζουν τη βελτίωση της διαχείρισης (βλέπε σημείο 49).

87. Η Επιτροπή πρέπει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την ευόδωση του πλαισίου αξιολόγησης των επιδόσεων των δημόσιων οικονομικών που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της PEFA (βλέπε σημείο 43). Η σημαντική αυτή προσπάθεια συντονισμού των χορηγών βοήθειας πρέπει να βελτιωθεί λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από το στάδιο των δοκιμών καθώς και τις εισηγήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλέπε σημείο 7 του παραρτήματος 2), και ειδικότερα εκείνη που αφορά τις δοκιμές των ελέγχων. Είναι σημαντικό το πλαίσιο αυτό να υιοθετηθεί σύντομα και να εφαρμοσθεί από τους χορηγούς βοήθειας, και ιδίως εκείνους που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση της PEFA.

88. Ο συντονισμός των τοπικών εκπροσώπων των χορηγών βοήθειας πρέπει να ενισχυθεί στο επίπεδο της διενέργειας εκτιμήσεων, αξιολογήσεων και λογιστικών ελέγχων· της υλοποίησης των μέσων θεσμικής στήριξης και της χρησιμοποίησης των όρων και των δεικτών επιδόσεων, έχοντας υπόψη ότι κάθε χορηγός βοήθειας αποφασίζει ελεύθερα πού και πώς θα καταβάλει τις ενισχύσεις του (βλέπε σημείο 54).

89. Οι σχέσεις με τις αρχές των δικαιούχων κρατών πρέπει να διαρθρωθούν συστηματικά και να διευρυνθούν, πέρα από τις κυβερνήσεις, στα Κοινοβούλια και στα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου, των οποίων οι ικανότητες πρέπει να ενισχυθούν ώστε να μπορέσουν να φέρουν εις πέρας τις μεταρρυθμίσεις που τα αφορούν και να ελέγχουν εκείνες που αφορούν την εκτελεστική εξουσία. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει, στις διαπραγματεύσεις με τη χώρα που διενεργούνται μέσω της κυβέρνησής της, να εξετάζεται με ποιο τρόπο η Επιτροπή θα μπορούσε να προσεγγίσει τα Κοινοβούλια και τα ΑΟΕ (βλέπε σημεία 56 έως 62).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 29ης και 30ής Ιουνίου 2005.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΕΞΙ ΠΙΝΑΚΕΣ ΠΟΥ ΚΑΤΑΔΕΙΚΝΟΥΝ ΤΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Πίνακας Α

Μερίδιο της ενίσχυσης του προϋπολογισμού ⁽¹⁾ στις ενισχύσεις του ΕΤΑ (αναλήψεις υποχρεώσεων και πληρωμές) από το 1999 έως το 2004

(εκατ. ευρώ)

	Έτος	Σύνολο ενισχύσεων του προϋπολογισμού ⁽²⁾	Σύνολο ενισχύσεων του ΕΤΑ	Μερίδιο της ενίσχυσης του προϋπολογισμού στις ενισχύσεις του ΕΤΑ
		A	B	Γ = (A / B)
Αναλήψεις υποχρεώσεων	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Πληρωμές	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ Υπό μορφή διαρθρωτικής προσαρμογής πριν από την έναρξη ισχύος της Συμφωνίας του Κοτονού.

⁽²⁾ Συμπεριλαμβανομένου του μέσου ΥΦΧ (υπερχρεωμένες φτωχές χώρες).

Πηγή: Αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής.

Πίνακας Β

Μερίδιο των άμεσων και μη στοχοθετημένων ενισχύσεων του προϋπολογισμού το 2003 και το 2004

(εκατ. ευρώ)

	2003		2004	
	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές ⁽¹⁾	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές ⁽¹⁾
Α) Άμεσες μη στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού	666,80	358,11	425,80	461,90
Β) Άμεσες στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού	106,00	40,10	0,00	136,00
Γ) Έμμεσες ενισχύσεις του προϋπολογισμού	0,00	8,02	43,60	26,52
Δ) Σύνολο ενισχύσεων του προϋπολογισμού εκτός πρωτοβουλίας ΥΦΧ (Α + Β + Γ)	772,80	406,23	469,40	624,42
Ε) Πρωτοβουλία ΥΦΧ ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
ΣΤ) Σύνολο ενισχύσεων του προϋπολογισμού από το ΕΤΑ (Δ + Ε)	972,80	615,20	469,40	724,42
Ζ) Σύνολο ενισχύσεων του ΕΤΑ	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Μερίδιο της άμεσης και μη στοχοθετημένης ενίσχυσης του προϋπολογισμού επί του συνόλου των ενισχύσεων του προϋπολογισμού του ΕΤΑ (Α / ΣΤ)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Μερίδιο της άμεσης και μη στοχοθετημένης ενίσχυσης του προϋπολογισμού επί του συνόλου των ενισχύσεων του ΕΤΑ (Α / Ζ)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Οι πληρωμές καταλογίζονται στις αναλήψεις υποχρεώσεων του οικονομικού έτους ή στις αναλήψεις υποχρεώσεων που εκκρεμούν από τα προηγούμενα οικονομικά έτη.

⁽²⁾ Στόχος της πρωτοβουλίας ΥΦΧ (υπερχρεωμένες φτωχές χώρες) είναι η ελάφρυνση του εξωτερικού χρέους των ενδιαφερόμενων χωρών. Ως προς τα αποτελέσματα μοιάζει με τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού, αλλά δεν διαθέτει τον ίδιο μηχανισμό ελέγχου. Οι αναλήψεις υποχρεώσεων και οι πληρωμές καταχωρίζονται στους λογαριασμούς του ΕΤΑ όταν πραγματοποιούνται προς την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και την Παγκόσμια Τράπεζα.

Πηγή: Αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής.

Πίνακας Γ

Ενισχύσεις του προϋπολογισμού του ΕΤΑ (αναλήψεις υποχρεώσεων και πληρωμές) ανά χώρα για το 2003 και το 2004 (εκτός ΥΦΧ)

(εκατ. ευρώ)

Χώρα	2003		2004	
	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές (1)	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές (1)
Μπενίν	55,00	4,29	0,00	18,20
Μπουρκίνα Φάσο	0,00	37,80	0,00	37,57
Μπουρούντι	0,00	8,02	43,60	26,52
Καμερούν	0,00	8,86	0,00	0,00
Πράσινο Ακρωτήριο	0,00	9,00	5,80	5,50
Τζιμπουτί	0,00	4,50	0,00	0,00
Αιθιοπία	0,00	10,70	95,00	45,00
Γκάνα	0,00	25,57	62,00	27,85
Γουιάνα	0,00	0,00	23,30	6,00
Τζαμάικα	30,00	0,00	25,00	36,10
Κένυα	0,00	0,00	125,00	0,00
Λεσότο	0,00	3,00	0,00	5,50
Μαδαγασκάρη	0,00	34,50	35,00	20,67
Μάλι	132,90	32,92	0,00	29,60
Μαυριτανία	0,00	5,70	0,00	6,00
Μοζαμβίκη (2)	16,40	41,00	0,00	51,10
Νίγηρας (2)	90,00	24,25	0,00	27,25
Ουγκάντα	0,00	24,50	0,00	24,50
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	0,00	0,00	0,00	11,90
Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό	106,00	4,60	0,00	105,70
Ρουάντα	50,00	25,04	0,00	12,50
Σάο Τομέ και Πρίνσιπε	0,00	1,00	0,00	0,00
Σενεγάλη	0,00	3,80	53,00	25,30
Σιέρρα Λεόνε	0,00	0,00	0,00	18,37
Τανζανία	114,00	68,50	0,00	31,50
Τσαντ	50,00	0,00	0,00	0,00
Βανουάτου	0,00	0,00	1,70	0,80
Ζάμπια (2)	128,50	28,68	0,00	50,99
Σύνολο	772,80	406,23	469,40	624,42

(1) Οι πληρωμές καταλογίζονται στις αναλήψεις υποχρεώσεων του οικονομικού έτους ή στις αναλήψεις υποχρεώσεων που εκκρεμούν από τα προηγούμενα οικονομικά έτη.

(2) Το 2004, οι πληρωμές περιλαμβάνουν το ποσό της μεταβλητής δόσης στη Μοζαμβίκη (9,1 εκατ. ευρώ), τον Νίγηρα (8,25 εκατ. ευρώ) και τη Ζάμπια (29,5 εκατ. ευρώ).

Πηγή: Αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής.

Πίνακας Δ

Για τις 5 υπό εξέταση χώρες, μερίδιο των ενισχύσεων του προϋπολογισμού (ΕΤΑ και λοιποί χορηγοί βοήθειας) στον εθνικό προϋπολογισμό το 2004

(εκατ. ευρώ)

Χώρα	Προϋπολογισμός της χώρας ⁽¹⁾	Ενισχύσεις του προϋπολογισμού καταβληθείσες από την Επιτροπή	Ενισχύσεις του προϋπολογισμού καταβληθείσες από τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας	Σύνολο καταβληθεισών ενισχύσεων του προϋπολογισμού	Μερίδιο του συνόλου των καταβληθεισών ενισχύσεων του προϋπολογισμού
	A	B	Γ	Δ = Β+Γ	Δ / Α
Αιθιοπία	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Μοζαμβίκη	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Νίγηρας	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Τσαντ	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Ζάμπια	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

(¹) Για το Τσαντ το ποσό του προϋπολογισμού αφορά το έτος 2003.

Πηγή: Αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής.

Πίνακας Ε

Ποσοστό της ενίσχυσης του προϋπολογισμού επί της συνολικά καταβληθείσας ενίσχυσης από τους κυριότερους χορηγούς βοήθειας σε 15 χώρες της Αφρικής ⁽¹⁾ το 2003

Χορηγός βοήθειας	Ποσοστό της ενίσχυσης του προϋπολογισμού επί της συνολικής ενίσχυσης
Παγκόσμια Τράπεζα ⁽²⁾	48,1 %
Ηνωμένο Βασίλειο	34,2 %
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	30,7 %
Κάτω Χώρες	27,8 %
Σουηδία	21,5 %
Ελβετία	19,2 %
Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης	16,5 %
Ιταλία	16,0 %
Ιρλανδία	15,2 %
Νορβηγία	14,5 %
Καναδάς	12,0 %
Δανία	10,1 %
Γερμανία	6,4 %
Φινλανδία	3,9 %
Γαλλία	2,3 %
Ιαπωνία	1,0 %
Σταθμισμένος μέσος όρος	25,7 %

(¹) Οι 15 ενδιαφερόμενες χώρες είναι: Αιθιοπία, Γκάνα, Κένυα, Μαδαγασκάρη, Μαλάουι, Μάλι, Μοζαμβίκη, Μπενίν, Μπουρκίνα Φάσο, Νίγηρας, Ουγκάντα, Ρουάντα, Σενεγάλη, Σιέρα Λεόνε και Τανζανία.

(²) Η ενίσχυση της Παγκόσμιας Τράπεζας αφορά κυρίως δάνεια.

Πηγή: SPA — Partenariat Stratégique avec l'Afrique (στρατηγική εταιρική σχέση με την Αφρική) — Survey of the alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National Poverty Reduction Strategy Processes — τελικό σχέδιο της 7ης Φεβρουαρίου 2005. Τα αριθμητικά δεδομένα του εγγράφου αυτού είναι κατά προσέγγιση και στοιχειώδεις εκτιμήσεις.

Πίνακας ΣΤ

Ενισχύσεις του προϋπολογισμού που καταβλήθηκαν από διάφορους χορηγούς βοήθειας το 2004 στις πέντε υπό εξέταση χώρες

(εκατ. ευρώ)

Χορηγός βοήθειας	Αιθιοπία		Μοζαμβίκη		Νιγηρας		Τσαντ		Ζάμπια	
	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Παγκόσμια Τράπεζα ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Γερμανία	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Βέλγιο	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Καναδά	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Δανία	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Φινλανδία	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Γαλλία	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Ιρλανδία	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ιταλία	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ιαπωνία	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Νορβηγία	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Κάτω Χώρες	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Πορτογαλία	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ηνωμένο Βασίλειο	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Σουηδία	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ελβετία	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Σύνολο	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Η ενίσχυση αυτή αφορά δάνεια.

Πηγή: Αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

1. Οι εκθέσεις παρακολούθησης των αντιπροσωπειών βασίζονται στις υπάρχουσες διαγνώσεις και αξιολογήσεις. Τα κυριότερα παραδοσιακά εργαλεία για την αξιολόγηση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών, τα οποία έχουν συχνά αναπτυχθεί από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα, είναι το «Country Financial Accountability assessment (1)» (CFAA), το «Public Expenditure Review (2)» (PER), το «Report on the Observance of Standards and Codes (3)» (ROSC), το «Country Procurement Assessment Report (4)» (CPAR), το «Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)» (HIPC AAP), το «Fiduciary Risk Assessment (6)» (FRA) και το «Public Expenditure Tracking Survey (7)» (PETS). Σε ορισμένες χώρες, όπως στην Αιθιοπία, οι χορηγοί βοήθειας ανέπτυξαν τοπικά εναλλακτικά εργαλεία.

2. Αυτή η πληθώρα των αξιολογήσεων, των οποίων η εφαρμογή είναι ενίοτε δύσκολη και η αξιοποίηση δύσκολη, επιβάλλει τον εξορθολογισμό τους σε μια ενιαία έκθεση. Το νέο αυτό εργαλείο, το οποίο δεν πρέπει να προστεθεί στα προηγούμενα αλλά να τα αντικαταστήσει, πρέπει να είναι κοινό για όλους τους χορηγούς βοήθειας και να μπορεί να εφαρμοσθεί σε όλες τις χώρες (όχι μόνον στις χώρες ΑΚΕ). Πρέπει να παρέχει μια επαρκώς διεξοδική εικόνα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της χώρας, καλύπτοντας ειδικότερα όλους τους σημαντικούς κινδύνους που συνδέονται με τον προγραμματισμό καθώς και με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, την απόδοση των λογαριασμών και τους εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους.

3. Για τον λόγο αυτό, η εταιρική σχέση «Public Expenditure Financial Accountability (8)» (PEFA) ξεκίνησε το 2004 την επεξεργασία ενός νέου πλαισίου αξιολόγησης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (το πλαίσιο αξιολόγησης). Στο επίκεντρο του εργαλείου αυτού βρίσκεται ένα σύνολο 28 δεικτών που στοχεύουν στην αξιολόγηση της καταλληλότητας και της ορθής λειτουργίας των διαδικασιών, των συστημάτων και των οργάνων που συνδέονται με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (βλέπε πίνακα Ζ).

Πίνακας Ζ

Χαρακτηριστικοί δείκτες που συνδέονται με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, οι οποίοι αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης PEFA (Public Expenditure Financial Accountability)

A. ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

1. Συνολικό έλλειμμα του προϋπολογισμού σε σχέση με τον αρχικώς εγκριθέντα προϋπολογισμό
2. Σύνθεση των πραγματικών δαπανών του προϋπολογισμού σε σχέση με τον αρχικώς εγκριθέντα προϋπολογισμό
3. Συνολικά δημόσια έσοδα σε σχέση με τον αρχικώς εγκριθέντα προϋπολογισμό
4. Απόθεμα καθυστερούμενων πληρωμών· νέες καθυστερούμενες πληρωμές που συσσωρεύθηκαν στη διάρκεια του προηγούμενου οικονομικού έτους

B. ΚΥΡΙΑ ΔΙΑΤΟΜΕΑΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ: ΠΛΗΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

5. Πληρότητα των μέτρων ελέγχου των συνολικών δημοσιονομικών κινδύνων
6. Ικανότητα των δημοσιονομικών εκθέσεων να αναφέρουν όλες τις σημαντικές δαπάνες που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας δράσης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που χρηματοδοτούνται από τους χορηγούς βοήθειας
7. Καταλληλότητα των πληροφοριών που αφορούν τις δημοσιονομικές προβλέψεις, τον προϋπολογισμό και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και περιέχονται στην τεκμηρίωση του προϋπολογισμού

(1) Αξιολόγηση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας της χώρας.

(2) Εξέταση των δημόσιων δαπανών.

(3) Έκθεση σχετικά με την τήρηση προτύπων και κωδικών.

(4) Αναλυτική επισκόπηση δημοσίων προμηθειών.

(5) Υπερχρεωμένες φτωχές χώρες — αξιολόγηση και σχέδιο δράσης.

(6) Αξιολόγηση πιστωτικού κινδύνου.

(7) Έλεγχος της πορείας των δημόσιων δαπανών.

(8) «Δημόσιες δαπάνες και δημοσιονομική ευθύνη». Η PEFA δημιουργήθηκε το 2001 και είναι μια εταιρική σχέση ανάμεσα στην Παγκόσμια Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την υπηρεσία διεθνούς ανάπτυξης του Ηνωμένου Βασιλείου (DFID), το υπουργείο Οικονομικών της Ελβετίας, το υπουργείο Εξωτερικών της Γαλλίας, το υπουργείο Εξωτερικών της Νορβηγίας και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η Επιτροπή είναι μέλος της από την αρχή και διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην εταιρική αυτή σχέση.

8.	Διοικητική, οικονομική, λειτουργική και προγραμματική ταξινόμηση του προϋπολογισμού
9.	Καταγραφή των δημοσιονομικών δαπανών που προορίζονται για τη μείωση της φτώχειας
10.	Δημοσίευση και διάδοση των κυριότερων πληροφοριών που αφορούν τα δημόσια οικονομικά και των εκθέσεων επαλήθευσης των λογαριασμών
Γ. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ	
<i>Γ i. Μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός και κατάρτιση του προϋπολογισμού</i>	
11.	Πολυετής χαρακτήρας του δημοσιονομικού προγραμματισμού, της επεξεργασίας της πολιτικής των δημόσιων οικονομικών και της κατάρτισης του προϋπολογισμού
12.	Τάξη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού και συμμετοχή στη διαδικασία
13.	Συντονισμός της εγγραφής στον προϋπολογισμό των λειτουργικών δαπανών και των επενδυτικών δαπανών
14.	Αυστηρή εξέταση από τις νομοθετικές αρχές του ετήσιου νόμου για τον προϋπολογισμό
<i>Γ ii. Εκτέλεση του προϋπολογισμού</i>	
15.	Αποτελεσματικότητα των μέτρων προγραμματισμού, διαχείρισης και παρακολούθησης της ροής των ταμειακών διαθεσίμων
16.	Διαδικασίες που εφαρμόζονται στη διαχείριση και στην καταγραφή του χρέους και των εγγυήσεων
17.	Ικανότητα των υπουργείων και των οργανισμών που πραγματοποιούν τις δαπάνες να προγραμματίζουν και να αναλαμβάνουν δαπάνες σύμφωνα με τον αρχικό/αναθεωρημένο προϋπολογισμό
18.	Στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι μονάδες που πραγματοποιούν τις δαπάνες λαμβάνουν εντός των καθορισμένων προθεσμιών, και υπό συνθήκες απόλυτης διαφάνειας, τα κονδύλια που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό
19.	Αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου
20.	Αποτελεσματικότητα των διαδικασιών εσωτερικής επαλήθευσης
21.	Αποτελεσματικότητα των μέτρων ελέγχου των καταστάσεων μισθοδοσίας
22.	Υπαρξη ενός διάφανου συστήματος ανάθεσης συμβάσεων, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του συστήματος διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και βασίζεται σε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό, τη βελτιστοποίηση των δαπανών και την αποτελεσματικότητα των ελέγχων
<i>Γ iii. Λογιστικές διαδικασίες και δημοσιονομικές εκθέσεις</i>	
23.	Κανονικότητα των δραστηριοτήτων συμφωνίας των δεδομένων και τήρηση των προβλεπόμενων σχετικών προθεσμιών
24.	Ποιότητα και διάδοση των εκθέσεων που καλύπτουν περιόδους μικρότερες του έτους και αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τήρηση των προβλεπόμενων σχετικών προθεσμιών
25.	Ποιότητα των εξελεγμένων δημοσιονομικών καταστάσεων που υποβάλλονται στις νομοθετικές αρχές και τήρηση των προβλεπόμενων σχετικών προθεσμιών
<i>Γ iv. Δημοσιονομική ευθύνη, εξωτερική επαλήθευση και εξωτερικός έλεγχος</i>	
26.	Πεδίο και φύση των εκθέσεων εξωτερικής επαλήθευσης
27.	Συνέχεια που δίνεται στις εκθέσεις εξωτερικής επαλήθευσης από την εκτελεστική εξουσία ή τη μονάδα που αποτέλεσε αντικείμενο της επαλήθευσης
28.	Αυστηρή εξέταση από τις νομοθετικές αρχές των εκθέσεων εξωτερικής επαλήθευσης
<i>Πηγή: PEFA. Αναθεωρημένο σχέδιο του πλαισίου αξιολόγησης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της 12ης Φεβρουαρίου 2004.</i>	

4. Η προσέγγιση αυτή εμφανίζει δύο περιορισμούς, οι οποίοι είναι γνωστοί και αποδεκτοί από τους χορηγούς βοήθειας. Αφενός, δεν καταλήγει σε συστάσεις, καθώς αυτό θα απαιτούσε πιθανώς μια πιο διεξοδική ανάλυση των αιτίων των διαπιστωθέντων προβλημάτων. Αφετέρου, δεν εξετάζει το ζήτημα της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων οικονομικών.

5. Οι δείκτες αυτοί, με βαθμολογία από Α (καλύτερη δυνατή βαθμολογία) έως D, είναι ποιοτικοί και καλύπτουν συνήθως έναν αρκετά ευρύ τομέα, ο οποίος μπορεί να εμφανίζει περισσότερες πτυχές. Παραδείγματος χάρη, η αξιολόγηση του δείκτη αριθ. 22, που αφορά την ύπαρξη και τη διαφάνεια των συστημάτων εφοδιασμού σε υπηρεσίες, εργασίες και προμήθειες, προβλέπει ειδικότερα την εξέταση των ισχυόντων κανονισμών, την ορθή εφαρμογή των κανόνων αυτών (π.χ. τη δημοσίευση προσκλήσεων υποβολής προσφορών), την αποτελεσματικότητα των συστημάτων ελέγχου και τη σύγκριση των τιμών που χρεώθηκαν σε δημόσιες συμβάσεις με τις τιμές που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα.

6. Η πρότυπη έκθεση που προτείνεται στο πλαίσιο αξιολόγησης προβλέπει ότι οι δείκτες αυτοί πρέπει να συνοδεύονται από γενικότερες πληροφορίες σχετικά με τη χώρα και τα συστήματα διαχείρισής της, και κυρίως από μια περιγραφή του κυβερνητικού προγράμματος των μεταρρυθμίσεων της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, αναφέροντας σε ποιο βαθμό οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις καλύπτουν τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν μέσω των δεικτών.

7. Από την εξέταση του πλαισίου αξιολόγησης προκύπτουν οι ακόλουθες εισηγήσεις για βελτιώσεις:

- α) ορισμένοι δείκτες περιλαμβάνουν την αξιολόγηση συστημάτων διαχείρισης ή ελέγχου. Όταν ένα σύστημα κρίνεται αδύναμο, η αξιολόγησή του μπορεί να περιοριστεί σε συνεντεύξεις και ελέγχους μικρής εμβέλειας. Αντίθετα, για να υπάρξει βεβαιότητα ως προς τη λειτουργία ενός συστήματος, πρέπει υποχρεωτικά να χρησιμοποιούνται διεξοδικότεροι έλεγχοι, συμπεριλαμβανομένων δοκιμών των ελέγχων ⁽¹⁾.
- β) θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί η συστηματική περιγραφή των αιτίων των αδυναμιών που είναι δυνατόν να προσδιορισθούν χωρίς σημαντικές συμπληρωματικές έρευνες, για την καλύτερη στοχοθέτηση του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των εν λόγω αδυναμιών.
- γ) δώδεκα δείκτες προτείνουν να λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, αριθμητικές ενδείξεις (που αντιπροσωπεύουν αποκλίσεις, καθυστερήσεις, ποσά ή ποσοστά) (βλέπε πίνακα Η). Τα αποτελέσματα των ενδείξεων αυτών πρέπει να εμφανίζονται συστηματικά στις εκθέσεις αξιολόγησης, και ορισμένες εξ αυτών θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως δείκτες επιδόσεων στα προγράμματα της Επιτροπής.
- δ) ο δείκτης αριθ. 3, που αφορά τα δημόσια έσοδα, πρέπει να περιλαμβάνει συγκριτική ανάλυση μεταξύ των εισπραχθέντων εγχώριων εσόδων και του εύλογα αναμενόμενου ύψους αυτών ανάλογα με τη δραστηριότητα της χώρας (αντιπαραβάλλοντας, για παράδειγμα, το επίπεδο των εισαγωγών και τους εισπραχθέντες τελωνειακούς δασμούς).
- ε) ο δείκτης αριθ. 25, που αφορά τις ελεγμένες δημοσιονομικές καταστάσεις, προβλέπει την εξέταση της πιστοποίησής τους από το ανώτατο όργανο ελέγχου (ΑΟΕ). Θα ήταν σκόπιμο να εξετασθούν επίσης οι εργασίες του και η γνώμη του όσον αφορά τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων καθώς και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, διατηρώντας ωστόσο κάποια επιφυλακτικότητα όσον αφορά την αξιοποίησή τους.
- στ) ο δείκτης αριθ. 26, που αφορά τον εξωτερικό έλεγχο, πρέπει να περιλαμβάνει ανάλυση της αντιστοιχίας των μέσων που διαθέτουν τα ΑΟΕ με τα καθήκοντα ελέγχου τους.
- ζ) θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί ένας δείκτης για την αξιολόγηση της πραγματικότητας και της ποιότητας των λογιστικοποιημένων παροχών, περιλαμβάνοντας, στην περίπτωση των αγορών που πραγματοποιούνται σε κεντρικό επίπεδο, το πρόβλημα της παράδοσής τους στους τελικούς δικαιούχους ⁽²⁾.
- η) θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί ένας δείκτης για την αξιολόγηση της καταπολέμησης της διαφθοράς, εξετάζοντας τα μέσα που εφαρμόζονται για τον προσδιορισμό, την ανάλυση και την καταπολέμησή της ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Οι δοκιμές των ελέγχων, που παλαιότερα ονομάζονταν δοκιμαστικοί έλεγχοι συμφωνίας, περιλαμβάνονται στα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα λογιστικού ελέγχου. Βλέπε ειδικότερα τα πρότυπα ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 και 530 της IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ Στο πλαίσιο του δείκτη αυτού, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως ένδειξη το ποσοστό παράδοσης στους τελικούς δικαιούχους των εμπορευμάτων που αγοράσθηκαν σε κεντρικό επίπεδο.

⁽³⁾ Στο πλαίσιο του δείκτη αυτού, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως ενδείξεις δείκτες αντίληψης της διαφθοράς, όπως αυτοί της Transparency International.

Πίνακας Η

Καθοριστικά στοιχεία (ενδείξεις) που συνδέονται με τους δείκτες και προτείνονται στο πλαίσιο αξιολόγησης

Σχετικός δείκτης	Καθοριστικά στοιχεία (ενδείξεις)
1	<ul style="list-style-type: none"> — Απόκλιση μεταξύ του συνολικού προβλεπόμενου ελλείμματος του προϋπολογισμού και του πραγματικού ελλείμματος, υπολογισμένη ως ποσοστό των δαπανών που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό — Απόκλιση μεταξύ του προβλεπόμενου πρωτογενούς δημοσιονομικού αποτελέσματος (προ τόκων) και του πραγματικού αποτελέσματος, υπολογισμένη ως ποσοστό των δαπανών που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό
2	<ul style="list-style-type: none"> — Μέση απόκλιση μεταξύ των πραγματικών και των προβλεπόμενων δαπανών, υπολογισμένη βάσει λειτουργικής ταξινόμησης — Μέση απόκλιση μεταξύ των πραγματικών και των προβλεπόμενων δαπανών, υπολογισμένη βάσει οικονομικής ταξινόμησης — Μέση απόκλιση μεταξύ των πραγματικών και των προβλεπόμενων δαπανών, υπολογισμένη από διοικητική άποψη — Δημοσιονομική αστάθεια (διάμεση τιμή των αλλαγών που επήλθαν από το ένα έτος στο άλλο στη δημοσιονομική πολιτική και σε κάθε λειτουργική ή διοικητική ταξινόμηση κατά τη διάρκεια των τεσσάρων προηγούμενων οικονομικών ετών: η εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής εκφράζεται ως ποσοστό του προϋπολογισμού)
3	<ul style="list-style-type: none"> — Πραγματοποιηθέντα έσοδα μειωμένα κατά τα προβλεπόμενα έσοδα και εκπεφρασμένα ως ποσοστό του προϋπολογισμού
4	<ul style="list-style-type: none"> — Ύψος των καθυστερούμενων πληρωμών, υπολογισμένο ως ποσοστό των συνολικών δαπανών
10	<ul style="list-style-type: none"> — Αριθμός ημερών που μεσολάβησαν μεταξύ του τέλους του υπό εξέταση τριμήνου και της δημοσίευσης της τριμηνιαίας δημοσιονομικής έκθεσης
14	<ul style="list-style-type: none"> — Αριθμός ημερών που διαθέτουν οι νομοθετικές αρχές για να εξετάσουν τον νόμο για τον προϋπολογισμό
18	<ul style="list-style-type: none"> — Ποσοστό των προβλεπόμενων κονδυλίων που λαμβάνουν οι μονάδες αποκεντρωμένων υπηρεσιών
19	<ul style="list-style-type: none"> — Ποσοστό σφάλματος που παρατηρήθηκε στις τρέχουσες δημοσιονομικές πράξεις
22	<ul style="list-style-type: none"> — Οι τιμές που πλήρωσε ο δημόσιος τομέας για τα αγαθά, τις εργασίες και τις υπηρεσίες είναι συγκρίσιμες με εκείνες που πληρώνει ο ιδιωτικός τομέας για παρόμοια είδη.
24	<ul style="list-style-type: none"> — Αριθμός ημερών που μεσολάβησαν μεταξύ του τέλους του υπό εξέταση τριμήνου και της διάδοσης της τριμηνιαίας δημοσιονομικής έκθεσης στις δημόσιες διοικήσεις
25	<ul style="list-style-type: none"> — Αριθμός μηνών που μεσολάβησαν μεταξύ του τέλους του οικονομικού έτους και της υποβολής των δημοσιονομικών καταστάσεων στις νομοθετικές αρχές
26	<ul style="list-style-type: none"> — Αριθμός μηνών που μεσολάβησαν μεταξύ της δημοσίευσης των εκθέσεων εξωτερικής επαλήθευσης και της ολοκλήρωσης των εργασιών της κοινοβουλευτικής επιτροπής που είναι αρμόδια για την εξέτασή τους

Πηγή: PEFA. Αναθεωρημένο σχέδιο του πλαισίου αξιολόγησης των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της 12ης Φεβρουαρίου 2004.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

1. Στο σημείο 3.7 του μεθοδολογικού οδηγού περιέχονται πολλές διευκρινίσεις σχετικά με την επιλογή και τη χρήση των δεικτών επιδόσεων. Ειδικότερα, διευκρινίζεται ότι ο προσδιορισμός των δεικτών πρέπει να πραγματοποιείται κατά το δυνατόν στο πλαίσιο του ΣΕΜΦ (στρατηγικού εγγράφου για τη μείωση της φτώχειας) ή των εγγράφων πολιτικής της κυβέρνησης, και οι δείκτες πρέπει να γίνονται αποδεκτοί από τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας. Στο ίδιο σημείο ορίζεται ότι οι δείκτες πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, αποδεκτοί, ρεαλιστικοί και να παρακολουθούνται έγκαιρα (SMART — Spécifiques, Mesurables, Acceptés, Réalistes, suivis dans le Temps).

2. Οι δείκτες επιδόσεων που περιλαμβάνονται στα προγράμματα της Επιτροπής είναι δυνατόν να ταξινομηθούν σε διάφορους τομείς, εκ των οποίων οι κυριότεροι είναι οι κοινωνικοί τομείς, όπως η υγεία ή η εκπαίδευση και η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (δείκτες δημόσιων οικονομικών). Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου εξετάζεται μόνον η δεύτερη κατηγορία. Στο παράρτημα 13Α του οδηγού παρέχονται ενδεικτικά σαράντα περίπου δείκτες επιδόσεων, εκ των οποίων επτά αφορούν συγκεκριμένα τα δημόσια οικονομικά (βλέπε πίνακα Θ).

Πίνακας Θ

Κατάλογος των επτά δεικτών επιδόσεων που αφορούν τα δημόσια οικονομικά και προτείνονται ενδεικτικά στο παράρτημα 13Α του οδηγού της Επιτροπής

Απόκλιση μεταξύ των εγγραφών του προϋπολογισμού και των δεδηλωμένων στόχων σε τομεακό επίπεδο
Ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού (συνολικό και ανά τομέα προτεραιότητας)
Τμήμα του προϋπολογισμού που διατίθεται στις πιο περιφερειακές δομές (μέσω έρευνας)
Μοναδιαίο κόστος καταναλωτικών προϊόντων στις δημόσιες συμβάσεις/μοναδιαίο κόστος των τοπικών αγορών του ιδιωτικού τομέα (ή των χορηγών βοήθειας) (μέσω έρευνας)
Προθεσμία πληρωμής των προμηθευτών
Ποσοστό μη τήρησης των διαδικασιών
Καθυστερήσεις στο κλείσιμο των λογαριασμών και στην έγκριση του νόμου για τη δημοσιονομική απαλλαγή

3. Υπάρχει μια τάση θέσπισης από κοινού με την κυβέρνηση και τους χορηγούς βοήθειας ενός καταλόγου δεικτών, από τον οποίο ο καθένας θα μπορεί να αντλεί εκείνους που επιθυμεί να χρησιμοποιήσει συγκεκριμένα. Στόχος είναι να καθορισθούν δείκτες απολύτως αποδεκτοί από τη χώρα και να αποφευχθεί η ύπαρξη πολλών διαφορετικών δεικτών για κάθε χορηγό βοήθειας.

4. Οι δείκτες επιδόσεων (τύπος και αριθμός) επιλέχθηκαν αποφασίζοντας κατά περίπτωση. Ο αριθμός τους εκφράζει γενικά τον όγκο των μεταβλητών δόσεων που συνδέονται με τα δημόσια οικονομικά (βλέπε πίνακα Ι).

Πίνακας Ι

Βαρύτητα των δεικτών επιδόσεων στις μεταβλητές δόσεις των πέντε ξετσαθθέντων προγραμμάτων.

(ποσά σε εκατ. ευρώ)

	Μεταβλητές δόσεις				Δείκτες επιδόσεων			
	Συνολικό ποσό	Ποσό που συνδέεται με τους δείκτες δημοσίων οικονομικών	Ποσό που συνδέεται με τους τομεακούς δείκτες	Βαρύτητα των δημοσίων οικονομικών στο συνολικό ποσό	Συνολικός αριθμός	Αριθμός δεικτών δημοσίων οικονομικών	Αριθμός τομεακών δεικτών	Βαρύτητα των δεικτών δημοσίων οικονομικών στον συνολικό αριθμό
	A	B	Γ	$\Delta = B / A$	E	ΣΤ	Z	H = ΣΤ / E
Αιθιοπία	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Μοζαμβίκη	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Νίγηρας	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Τσαντ	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Ζάμπια	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Πηγή: Χρηματοδοτικές συμβάσεις.

5. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η βαρύτητα των μεταβλητών δόσεων (βλέπε πίνακα IA) αυξάνει όταν αξίζει να «ενθαρρυνθεί» η βούληση των εθνικών αρχών να βελτιώσουν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών τους.

Πίνακας IA

Μερίδιο των μεταβλητών δόσεων στα πέντε εξετασθέντα προγράμματα

(ποσά σε εκατ. ευρώ)

	Συνολικό ύψος του προγράμματος	Ενίσχυση του προϋπολογισμού				Συναφή έξοδα	
		Σύνολο δόσεων	Σταθερές δόσεις	Μεταβλητές δόσεις		Θεσμική στήριξη	Λογιστικοί έλεγχοι
				Δ	E = Δ / B		
	A = B + ΣΤ + Ζ	B = Γ+Δ	Γ	Δ	E = Δ / B	ΣΤ	Z
Αιθιοπία	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Μοζαμβίκη	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Νίγηρας	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Τσαντ	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Ζάμπια	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Πηγή: Χρηματοδοτικές συμβάσεις.

6. Από τις πέντε χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, τρεις έχουν ήδη λάβει μεταβλητές δόσεις. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι δείκτες επιδόσεων που αφορούν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών είχαν ως αποτέλεσμα να καταβληθεί ποσό κατώτερο από το μέγιστο προβλεπόμενο (βλέπε πίνακα IB).

Πίνακας IB

Αντίκτυπος των δεικτών επιδόσεων στο ύψος των μεταβλητών δόσεων που καταβλήθηκαν στις υπό εξέταση χώρες

(εκατ. ευρώ)

Κατηγορία δεικτών επιδόσεων	Σύμφωνα με τη χρηματοδοτική σύμβαση		Σύμφωνα με την αξιολόγηση		
	Αριθμός προβλεπόμενων δεικτών	Μέγιστο προβλεπόμενο ποσό	Αριθμός επιτευχθέντων δεικτών	Καταβληθέν ποσό	Μη καταβληθέν ποσό
Μεταβλητή δόση 2003 του προγράμματος της Μοζαμβίκης					
Δημόσια οικονομικά	8	5	5	3,50	1,50
Κοινωνικοί τομείς	14	5	9	3,20	1,80
ΣΥΝΟΛΟ	22	10	14	6,70	3,30
Μεταβλητή δόση 2004 του προγράμματος της Μοζαμβίκης					
Δημόσια οικονομικά	8	7	4	4,20	2,80
Κοινωνικοί τομείς	14	7	10	4,90	2,10
ΣΥΝΟΛΟ	22	14	14	9,10	4,90
Μεταβλητή δόση 2004 του προγράμματος του Νίγηρα					
Δημόσια οικονομικά	5	8	3	4,50	3,50
Κοινωνικοί τομείς	7	8	4	3,75	4,25
ΣΥΝΟΛΟ	12	16	7	8,25	7,75
Μεταβλητή δόση 2004 (2η) του προγράμματος της Ζάμπιας					
Δημόσια οικονομικά	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Μεταβλητή δόση 2004 (3η) του προγράμματος της Ζάμπιας					
Δημόσια οικονομικά	8	10	5	5,00	5,00
Κοινωνικοί τομείς	8	20	7	16,25	3,75
ΣΥΝΟΛΟ	16	30	12	21,25	8,75
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	83	100	52	53,55	46,45

(*) Από τους 5 αυτούς δείκτες, 4 επιτεύχθηκαν μόνον μερικώς.

Πηγή: Έγγραφα αξιολόγησης των δόσεων που καταβλήθηκαν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

ΟΡΘΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΧΟΡΗΓΩΝ ΒΟΗΘΕΙΑΣ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΜΟΖΑΜΒΙΚΗΣ

1. Ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας μεταξύ τους και με την κυβέρνηση διέπεται από μια συμφωνία εταιρικής σχέσης (Μνημόνιο συμφωνίας), η οποία υπογράφηκε τον Απρίλιο του 2004 και αριθμούσε 16 μέλη στα τέλη του ίδιου έτους. Η συμφωνία περιλαμβάνει έναν πίνακα (PAF — Performance Assessment Framework), με στόχο την παρακολούθηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων, ο οποίος συνοδεύεται από δράσεις/δείκτες για τριετή περίοδο (2004-2006) που είναι δυνατόν να αναθεωρηθούν ετησίως.
2. Καταρχήν, οι χορηγοί βοήθειας δεν χρησιμοποιούν δείκτες επιδόσεων που δεν περιλαμβάνονται στον πίνακα αυτό (υπάρχουν, ωστόσο, παρεκκλίσεις, συγκεκριμένα για την Επιτροπή, η οποία είχε περιλάβει τους δείκτες της στο πρόγραμμά της πριν από την υπογραφή του ΜΣ).
3. Υπάρχει επίσης ένας πίνακας που περιλαμβάνει τις αναλήψεις υποχρεώσεων των χορηγών βοήθειας έναντι της κυβέρνησης. Ο πίνακας αυτός περιέχει είκοσι περίπου δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν, ταξινομημένες σε έξι κατηγορίες: προβλεψιμότητα των ενισχύσεων του προϋπολογισμού· ευθυγράμμιση και εναρμόνιση των δεικτών· μείωση του διοικητικού φόρτου των αποστολών· διαφάνεια· συντονισμός των μέσων θεσμικής στήριξης· και προσαρμογή των ποσών που καταβάλλονται υπό μορφή ενισχύσεων του προϋπολογισμού.
4. Η ομάδα των χορηγών βοήθειας διαθέτει εκ περιτροπής προεδρία (την οποία ασκούσε η Ελβετία κατά τη διάρκεια της αποστολής) καθώς και μια «τρίοικα» αποτελούμενη από τον τρέχοντα, τον προηγούμενο και τον επόμενο πρόεδρο.
5. Ο διάλογος με την κυβέρνηση έχει τη μορφή μιας διευθύνουσας επιτροπής (steering committee), στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της κυβέρνησης και η «τρίοικα +», δηλαδή η εκ περιτροπής τρίοικα και, μονίμως, εκπρόσωποι της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Επιτροπής. Η διευθύνουσα επιτροπή συνεδριάζει κάθε δύο μήνες και πιο συχνά κατά τις περιόδους κοινής ανασκόπησης, τον Απρίλιο και τον Σεπτέμβριο.
6. Οι χορηγοί βοήθειας δεν διενεργούν λογιστικούς ελέγχους ή αξιολογήσεις εκτός των δύο αυτών κοινών ανασκοπήσεων προκειμένου να μη φέρουν πρόσθετη ενόχληση στις διοικητικές υπηρεσίες.
7. Οι συνεδριάσεις των χορηγών βοήθειας οργανώνονται σε τρία επίπεδα: σε επίπεδο προϊσταμένων αποστολής (για τα πολιτικά θέματα), σε επίπεδο προϊσταμένων συνεργασίας (για τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων) και σε επίπεδο οικονομολόγων (για την τεχνική παρακολούθηση).
8. Οι οικονομολόγοι εργάζονται σε θεματικές ομάδες, η ευθύνη των οποίων έχει διαμοιραστεί μεταξύ των χορηγών βοήθειας. Ο τομέας των δημόσιων οικονομικών περιλαμβάνει τις ομάδες που ασχολούνται με το διοικητικό και το δημοσιονομικό σύστημα του κράτους (SISTAFE), τα έσοδα (φόρους, τέλη και τελωνειακούς δασμούς), τις προμήθειες και τον λογιστικό έλεγχο. Η αντιπροσωπεία είναι υπεύθυνη για την ομάδα του λογιστικού ελέγχου και συμμετέχει ενεργά σε όλες τις άλλες ομάδες, με εξαίρεση την ομάδα των εσόδων, για τις εργασίες της οποίας ενημερώνεται.
9. Εκτός από τον τομέα των δημόσιων οικονομικών, υπάρχουν και άλλες ομάδες με αντικείμενο τη δημοσιονομική ανάλυση (στην οποία συμμετέχει η αντιπροσωπεία), την παρακολούθηση του προγράμματος μείωσης της φτώχειας, τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα (που περιλαμβάνει το ζήτημα της διαφθοράς) κλπ. Η αντιπροσωπεία εξετάζει το ενδεχόμενο να συμμετάσχει στην ομάδα της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα με καθεστώς απλού παρατηρητή (καθώς δεν χρηματοδοτεί τις δράσεις της).
10. Η αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (PFMA) που διενεργήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2004 ακολούθησε το πλαίσιο αξιολόγησης της PEFA (βλέπε παράρτημα 2), με μόνη διαφορά ότι διενεργήθηκε από κοινού με την κυβέρνηση.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

I. Οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού αποσκοπούν στην προώθηση της ανάπτυξης και στη μείωση της φτώχειας των λαών. Οι χορηγοί που κάνουν χρήση των εν λόγω ενισχύσεων θεωρούν ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, αυτές είναι αποτελεσματικότερες από άλλου είδους βοήθειες δεδομένου ότι ενισχύουν τις δυνατότητες των κυβερνήσεων όσον αφορά την επινόηση και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε μακροοικονομικό και τομεακό επίπεδο καθώς και σε επίπεδο δημοσίων οικονομικών. Από αυτή την άποψη, οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού αποτελούν επίσης την απάντηση στους κινδύνους που θα ήταν δυνατό να επηρεάσουν την εξωτερική βοήθεια που βασίζεται στις χρηματοδοτήσεις προγραμμάτων. Συνεπώς, οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού είναι πολυδιάστατες. Οι ενισχύσεις που παρέχει η Επιτροπή υπέρ των χωρών ΑΚΕ προορίζονται τόσο για τους τομείς της υγείας ή της εκπαίδευσης όσο και για τον επίσης ουσιαστικό τομέα των δημοσίων οικονομικών. Η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορά αυτόν τον τελευταίο τομέα και πρέπει να εξεταστεί σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο.

II. Η Επιτροπή δέχεται γενικά να παρέχει ενισχύσεις σε χώρες με διοικητικές δομές που παρουσιάζουν αδυναμίες, στον τομέα των δημόσιων οικονομικών αλλά και σε πολλούς άλλους τομείς, δεδομένου ότι ο επιδιωκόμενος στόχος είναι ακριβώς η μείωση των αδυναμιών. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών η Επιτροπή, όπως άλλωστε επισημαίνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο, βελτίωσε τη δυνατότητα παρακολούθησης της κατάστασης στον τομέα των δημοσίων οικονομικών, αναλαμβάνοντας συχνά πρωτοβουλία έναντι των λοιπών χορηγών βοήθειας.

III. Για την Επιτροπή, ως κίνδυνος θεωρείται κάθε τι που μπορεί να παρεμποδίσει την υλοποίηση των στόχων (SEC(2004) 318 της 12.3.2004. Ως εκ τούτου, οι κίνδυνοι πρέπει να εκτιμώνται σε σχέση με τις φιλοδοξίες και τους τεθέντες στόχους. Είναι, συνεπώς, δύσκολο να καθοριστούν αν δεν ληφθούν υπόψη οι τελικοί στόχοι (ο αγώνας κατά της φτώχειας) και οι πολλαπλές διαστάσεις μιας τέτοιας ενίσχυσης.

IV. Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την πρόοδο που σημειώθηκε όσον αφορά την ανάπτυξη μέσω ανάλυσης και παρακολούθησης από την Επιτροπή. Αυτό της επέτρεψε να παράσχει πληροφορίες σύμφωνες με την πραγματικότητα και να αντιδράσει με τον κατάλληλο τρόπο. Είναι βεβαίως δυνατό να επέλθουν και άλλες βελτιώσεις αφού ληφθεί υπόψη η σχέση κόστους/οφέλους αυτών, η ισορροπία μεταξύ των ελέγχων και της δράσης της Επιτροπής και η σημασία που πρέπει να δοθεί στις λοιπές διαστάσεις κάθε προγράμματος (η Επιτροπή αποδίδει μεγάλη σημασία στους κοινωνικούς τομείς στο πλαίσιο των ενισχύσεων του προϋπολογισμού).

V. Γενικά, οι συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνονται αποδεκτές και αντιστοιχούν στις ενέργειες που ήδη βρίσκονται σε εξέλιξη.

α) Ο μεθοδολογικός οδηγός αναπροσαρμόζεται και αναμένεται να τελειοποιηθεί το 2005.

β) Ο εν λόγω οδηγός θα διευκρινίζει καλύτερα το ζήτημα της επιλεξιμότητας των χωρών.

γ) Η αναζήτηση ενδεικτικών δεικτών επιδόσεων βρίσκεται σε εξέλιξη.

δ) και ε) Οι εργασίες της PEFA (δημόσια οικονομική και δημοσιονομική ευθύνη) ολοκληρώνονται και η Επιτροπή διαδραμάτισε και θα εξακολουθήσει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο όσον αφορά το συντονισμό των διαφόρων χορηγών βοήθειας, ακόμη και σε τοπικό επίπεδο, στον τομέα των δημοσίων οικονομικών.

στ) Η Επιτροπή σκοπεύει να προωθήσει το ρόλο των Κοινοβουλίων και των ανώτατων οργάνων ελέγχου, στο πλαίσιο του σεβασμού της ανεξαρτησίας των εξουσιών των διαφόρων θεσμών και της συμφωνίας του Κοτονού.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σε συνέχεια της ειδικής έκθεσης 5/2001 και σύμφωνα με τις συστάσεις που διατυπώθηκαν σ' αυτή, η Επιτροπή πραγματοποίησε πρόοδο όσον αφορά μεταξύ άλλων και τις μη στοχοθετημένες ενισχύσεις του προϋπολογισμού.

2. Όπως υπογράμμισε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ειδική έκθεση 5/2001 (παράγραφος 62 σύσταση 1 ε), η Επιτροπή δεν ευθύνεται για τα διαχειριστικά σφάλματα στα οποία υποπίπτουν οι εθνικές υπηρεσίες που εφαρμόζουν τον προϋπολογισμό. Οφείλει, αντίθετα, να εξασφαλίζει τη στενή παρακολούθηση της εξέλιξης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και καταβάλλει κάθε προσπάθεια προς αυτή ακριβώς την κατεύθυνση.

ΤΟΜΕΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΟΙ ΑΜΕΣΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΣΤΟΧΟΘΕΤΗΜΕΝΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

3.-6. Οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού σκοπεύουν να εξασφαλίσουν στις χώρες τους πόρους που επιτρέπουν τη μείωση της φτώχειας των λαών. Από αυτή την άποψη στηρίζουν την εφαρμογή ουσιαστών μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτής της στήριξης η Επιτροπή, προτού πραγματοποιήσει την πληρωμή υπέρ του δικαιούχου κράτους, καλείται να διασφαλίσει ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που επιβλήθηκαν στον δικαιούχο. Σύμφωνα με την πρακτική που εφαρμόζουν οι άλλοι χορηγοί βοήθειας (ειδικότερα τα ιδρύματα του Bretton Woods), αυτές οι ενισχύσεις δεν είναι πλέον γενικά στοχοθετημένες.

7. Οι κοινοτικές ενισχύσεις χορηγούνται γενικά προς στήριξη του στρατηγικού εγγράφου για τη μείωση της φτώχειας (ΣΕΜΦ). Από τις αρχές του 2000 οι ενισχύσεις έλαβαν νέα μορφή με βάση τα αποτελέσματα. Το ποσό της στήριξης ποικίλλει (μεταβλητή δόση) ανάλογα με την υλοποίηση των στόχων από άποψη βελτίωσης των υπηρεσιών (π.χ. εμβολιασμοί, βοήθεια κατά τον τοκετό, σχολική φοίτηση) ή των δημοσίων οικονομικών. Αυτό το τελευταίο ζήτημα αποτέλεσε το αντικείμενο της παρούσας έκθεσης.

9. Οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού παρέχουν στους χορηγούς βοήθειας που κάνουν χρήση αυτών την αναγκαία νομιμότητα για τη διεξαγωγή διαλόγου με τις χώρες σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης των κρατικών πόρων. Η φιλοδοξία τους είναι πολύ μεγαλύτερη από εκείνη των ενισχύσεων προγραμμάτων οι συνέπειες των οποίων περιορίζονται γενικά στην ορθή υλοποίηση της επένδυσης.

10. Ενώ τα προγράμματα απαιτούν την εφαρμογή παράλληλων διαδικασιών που διαχειρίζονται δύσκολα τα κράτη δικαιούχοι, οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού επιτρέπουν την ενίσχυση των εθνικών διαδικασιών.

11. Αν και πολύπλοκες στην εφαρμογή τους από τους χορηγούς, οι ενισχύσεις αυτού του είδους είναι σίγουρα απλούστερες για τις δικαιούχους χώρες. Περιορίζουν την έλλειψη αποτελεσματικότητας που οφείλεται στην επανάληψη των ίδιων διαδικασιών ή στη διασπορά των δράσεων.

12. Η Επιτροπή κρίνει ότι οι παρούσες ενισχύσεις του προϋπολογισμού παρουσιάζουν, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις, αυξημένα πλεονεκτήματα για τους Ευρωπαίους φορολογούμενους που δικαιολογούν τους κινδύνους που οφείλονται στις ελλείψεις των εθνικών συστημάτων δημοσίων οικονομικών. Ο κίνδυνος, εξάλλου, οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού να μη συμβάλουν στη μείωση της φτώχειας λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από την Επιτροπή. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει αυτόν τον κίνδυνο επιβάλλοντας προηγούμενες προϋποθέσεις για την παροχή των ενισχύσεων αυτών. Μπορεί επίσης να παύσει την εφαρμογή τρεχουσών ενισχύσεων ή να τις μειώσει, ανάλογα με τις επιδόσεις της χώρας. Εν ολίγοις, η Επιτροπή προσπαθεί από τη θέσπιση του προγράμματος και μετά να εφαρμόσει τα κατάλληλα μέσα ελέγχου με λογικό κόστος σε σχέση με τους υφιστάμενους κινδύνους και το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει (βλέπε απάντηση στα σημεία 63 και 65).

13. Η βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της ανάπτυξης, βρίσκεται στο επίκεντρο των ενισχύσεων του προϋπολογισμού και αποσκοπεί ακριβώς στην ενίσχυση της διαφάνειας, της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας της εν λόγω διαχείρισης. Η βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών συμβάλλει στη μείωση της φτώχειας.

14. Το ζήτημα της εξάρτησης από τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού αποτελεί γενικό πρόβλημα που ξεπερνάει τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Εξάλλου, το σύστημα των μεταβλητών δόσεων θεωρείται από τον ΟΟΣΑ ως ορθή πρακτική για τον περιορισμό της αστάθειας αυτών των ενισχύσεων.

15. Η διαχείριση του κινδύνου που συνδέεται με τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού επιτυγχάνεται μέσω της επιβολής προϋποθέσεων για το σχεδιασμό και την εφαρμογή τους: πρόκειται για προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που προβλέπονται στην πρόταση χρηματοδότησης, προϋποθέσεις έναρξης, εφαρμογής που καθορίζονται στη σύμβαση χρηματοδότησης και επιτρέπουν στην Επιτροπή να αποφασίσει αν θα παράσχει ενισχύσεις τέτοιου είδους, να αναστείλει την εφαρμογή τους ή να αυξήσει ή να μειώσει τα ποσά που αντιστοιχούν σ' αυτές.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

19 (α, β, γ, δ). Η έρευνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εστιάζεται στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών. Αν και είναι σημαντικό θέμα για την Επιτροπή δεν είναι το μόνο. Κατά το σχεδιασμό και τη θέση σε εφαρμογή των ενισχύσεων η προσοχή εστιάζεται και σε άλλα σημαντικά στοιχεία όπως τη μακροοικονομική κατάσταση, τις πολιτικές υγείας και εκπαίδευσης, την ικανότητα της χώρας να παρακολουθήσει τους δείκτες επιδόσεων, την ποιότητα της στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας (ΕΣΜΦ). Ως κίνδυνος που συνδέεται με την εξωτερική βοήθεια θεωρείται στο έγγραφο SEC(2004) 318 κάθε τι που μπορεί να παρεμποδίσει την υλοποίηση των στόχων. Ο κίνδυνος αυτός πρέπει συνεπώς να εκτιμάται σε σχέση με τους τελικούς επιδιωκόμενους στόχους.

20. Αν και η έρευνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν αποσκοπεί στην εκτίμηση των συνεπειών των ενισχύσεων για τη μείωση της φτώχειας, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι συστάσεις και οι αναλύσεις αυτού πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο της αναγκαίας ισορροπίας που επιβάλλεται να υπάρχει μεταξύ των διαφόρων τομέων που καλύπτουν οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένου του τελικού τους στόχου. Σε ορισμένες χώρες μπορεί να θεωρείται δικαιολογημένο να παρέχεται η ίδια προσοχή στον εμβολιασμό των παιδιών ή στις επισκέψεις στα κέντρα υγείας με εκείνη που παρέχεται στα δημόσια οικονομικά. Έτσι εξηγείται η διαφορετική σημασία που δίδεται ανάλογα με τις χώρες στους δείκτες υγείας, εκπαίδευση και δημόσια οικονομικά.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

23. Ο οδηγός ο οποίος, όπως υπογραμμίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αποτελεί σημαντική εξέλιξη σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση, επινοήθηκε ως έγγραφο που θα δύναται να εξελιχθεί και αυτή τη στιγμή επανεξετάζεται. Αναμένονταν τα συμπεράσματα της έρευνας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την πραγματοποίηση της αναθεώρησης όσον αφορά τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών.

24. Το θέμα των εσόδων είναι σημαντικό. Συμπεριλαμβάνεται, εξάλλου, σε όλα τα προγράμματα που στηρίζει η Επιτροπή και θα αποτελεί μέρος των δεικτών PEFA. Στο πλαίσιο της κατανομής των ρόλων μεταξύ χορηγών βοήθειας, το θέμα αυτό παρακολουθείται από το ΔΝΤ. Η Επιτροπή προσπαθεί να αποφύγει την επικάλυψη εργασιών του οργάνου αυτού και εστιάζει την προσοχή της στους τομείς στους οποίους διαθέτει πραγματική προστιθέμενη αξία.

25. Η δομή του τμήματος των προτάσεων χρηματοδότησης που αφορά τα δημόσια οικονομικά μπορεί να βελτιωθεί, θα πρέπει ωστόσο να παραμείνει εντός των ορίων της άριστης ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων τομέων του προγράμματος και δεν θα πρέπει να πραγματοποιείται εις βάρος των πληροφοριών για τους κοινωνικούς τομείς.

26. Η ανάγκη τήρησης των κριτηρίων επιλεξιμότητας μπορεί να καταστεί επιτακτικότερη από ό,τι είναι σήμερα.

27. Ο οδηγός τροποποιήθηκε ανά τακτά διαστήματα με τη μορφή οδηγιών προς τις αντιπροσωπείες. Οι σπουδαιότερες οδηγίες περιλαμβάνονται και στον ιστότοπο της Επιτροπής στο διαδίκτυο. Προβλέπεται η κωδικοποίησή τους στην προσεχή έκδοση του οδηγού και η ανάπτυξη του ιστότοπου.

28. Όπως οι άλλοι χορηγοί βοήθειας που παρέχουν ενισχύσεις του προϋπολογισμού, η Επιτροπή στηρίζει τις προτάσεις της και τις αποφάσεις επιλεξιμότητας για παροχή ενισχύσεων από τον προϋπολογισμό στην ανάλυση της αρχικής κατάστασης και σε αξιόπιστες προοπτικές βελτίωσης της κατάστασης. Η ανάλυση αυτή αναγκάζει την Επιτροπή να είναι επιλεκτική στις παρεμβάσεις της.

29. Αυτή η δυναμική ερμηνεία του άρθρου 61.2 θα μπορούσε να αυξήσει τον κίνδυνο βραχυπρόθεσμα. Η επιλεξιμότητα, ωστόσο, που συνεπάγεται, η οποία βασίζεται στην (αναγνωριζόμενη από το Ελεγκτικό Συνέδριο) σοβαρότητα των διαγνωστικών στοιχείων και στην επιθυμία των δικαιούχων κρατών για μεταρρυθμίσεις σε συνδυασμό με την ενίσχυση των δυνατοτήτων τους, επιτρέπει τον περιορισμό και τη διαχείριση αυτού του κινδύνου. Η Επιτροπή πιστεύει, εξάλλου, ότι η διεξοδική γνώση της αρχικής κατάστασης και των αξιόπιστων προοπτικών βελτίωσης αυξάνει την πιθανότητα να έχει η δημοσιονομική στήριξη αποτελέσματα τόσο για τη βελτίωση των δημοσίων οικονομικών όσο και για τη μείωση της φτώχειας.

30. Η επιδιωκόμενη από το Ελεγκτικό Συνέδριο συνοχή θα γίνει σαφέστερη εάν διατηρηθεί λογική ισορροπία μεταξύ των αρμοδιοτήτων ελέγχου, περιγραφής και δράσης της Επιτροπής καθώς και ισορροπία μεταξύ των διαφόρων πτυχών κάθε πρότασης χρηματοδότησης (ιδίως εκείνων που αφορούν τους κοινωνικούς τομείς). Τέλος, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να προωθεί μια στοχοθετημένη προσέγγιση των τομέων του προγράμματος μεταρρυθμίσεων που θεωρεί βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα πρωταρχικούς αιτιολογώντας τις εν λόγω προτεραιότητες.

32. Το Ελεγκτικό Συνέδριο σημειώνει ότι οι κύριες πληροφορίες περιέχονται γενικά στις προτάσεις χρηματοδότησης. Θα καταβληθεί προσπάθεια για μικρότερη διασπορά, μεγαλύτερη τυποποίηση και καλύτερη διάρθρωση αυτών των πληροφοριών καθώς και για σαφέστερη παρουσίαση των διασυνδέσεων εντός των ορίων πάντοτε του λογικού.

33. Οι προτάσεις χρηματοδότησης περιλαμβάνουν, όπως υπογραμμίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, τις ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις. Είναι δύσκολο να περιγραφούν οι μεταρρυθμίσεις κατά τρόπο εξαντλητικό, πολύ περισσότερο επειδή αυτό θα πρέπει να γίνει και για τους άλλους τομείς που αποτελούν το αντικείμενο της πρότασης χρηματοδότησης δηλαδή τη μακροοικονομική κατάσταση, την υγεία, την εκπαίδευση, τα στατιστικά στοιχεία, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας. Δεν είναι σίγουρο, εξάλλου, ότι οι συστηματικά εξαντλητικές περιγραφές έχουν πραγματική προστιθέμενη αξία.

34. Η διαφθορά αποτελεί πληγή που συγκεντρώνει την απόλυτη προσοχή της Επιτροπής. Στον αγώνα κατά της διαφθοράς αναφέρεται το άρθρο 9 της συμφωνίας εταιρικής σχέσης του Κοτονού. Το ζήτημα της διαφθοράς αποτελεί συνεπώς κεντρικό σημείο της συνεργασίας και δεν εντάσσεται απλώς σε συγκεκριμένο μέσο. Μια τυποποιημένη ρήτρα για τον αγώνα κατά της απάτης/διαφθοράς περιλαμβάνεται εξάλλου σε όλα τα υποδείγματα συμβάσεων χρηματοδότησης συμπεριλαμβανομένης της σύμβασης που χρησιμοποιείται για τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Όπως υπογραμμίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, το τεράστιο πλεονέκτημα των ενισχύσεων του προϋπολογισμού είναι ότι αυτές πλήττουν μια από τις κύριες ενδεχόμενες πηγές διαφθοράς σε πολλές χώρες ΑΚΕ δηλαδή τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών. Η Επιτροπή θα αναφέρει στις προτάσεις χρηματοδότησης τις πληροφορίες τις οποίες διαθέτει στους άλλους τομείς της διαφθοράς (δικαιοσύνη, αστυνομία, Ανώτατο Όργανο Ελέγχου κ.λπ.), εφόσον αυτές οι πληροφορίες κρίνονται σοβαρές και αξιόπιστες.

35.-36. Η ύπαρξη τυποποιημένων σχεδίων που περιγράφουν τις ανάγκες και τις θεσμικές ενισχύσεις κρίνεται σκόπιμη σε όλους τους τομείς. Τα σχέδια αυτά εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών. Η Επιτροπή στηρίζει και θα εξακολουθήσει να στηρίζει την προετοιμασία τους. Ωστόσο, τα σχέδια αυτά δεν υφίστανται πάντοτε, δεν είναι πάντοτε λεπτομερή και είναι δύσκολη η συνεχής αναπροσαρμογή τους. Στο πλαίσιο της στήριξης που παρέχει για την προετοιμασία αυτών των σχεδίων, η Επιτροπή προσπαθεί να διασφαλίζει ότι καθορίζονται σαφώς οι προτεραιότητες, συμπεριλαμβανομένων των προτεραιοτήτων που αποτελούν αντικείμενο χρηματοδότησης του ΕΤΑ.

37. Η ευνοϊκή γνώμη των προϊσταμένων των αντιπροσωπειών που προβλέπεται στον οδηγό παρέχεται σιωπηρώς τη στιγμή διαβίβασης των προτάσεων χρηματοδότησης που περιέχουν όλο το πλαίσιο των δεικτών και των προϋποθέσεων που περιλαμβάνονται στη συνέχεια εκτενώς στις συμβάσεις χρηματοδότησης. Η Επιτροπή προβλέπει ότι οι εξαμηνιαίες εκθέσεις περιλαμβάνουν ρητώς στο συμπέρασμα γενική γνωμοδότηση για την κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και τις προοπτικές βελτίωσής τους.

38. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή είχε επισημάνει, με μια μόνο εξαίρεση, όλες τις αδυναμίες που είχαν διαπιστωθεί κατά την εξέταση που διενήργησε. Η εξαίρεση αφορά ένα πρόβλημα αναλήψεων υποχρεώσεων που εκκρεμούν για πληρωμή στο Τσαντ στο πλαίσιο ενός προγράμματος που είχε ανασταλεί από την Επιτροπή και δεν αποτελούσε συνεννόηση πλέον το αντικείμενο της ίδιας παρακολούθησης.

Η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να λάβει ορισμένα διορθωτικά μέτρα. Η Επιτροπή θα φροντίσει να παρακολουθήσει τις συνέπειες αυτών των μεταρρυθμίσεων.

39. Το Ελεγκτικό Συνέδριο υπογραμμίζει ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής λήφθηκαν με βάση τα ακριβή στοιχεία για κάθε περίπτωση (σημείο 31) και τις προβλεπόμενες σημαντικές εξελίξεις (σημείο 38). Η Επιτροπή θα φροντίσει να αναπτύξει ισχυρότερη επιχειρηματολογία για τη στήριξη των αποφάσεών της.

40. Σε όλες τις χώρες που ελέγχθηκαν η Επιτροπή παρενέβη μετά το ΔΝΤ και αναπτύσσει δράση από κοινού με την Παγκόσμια Τράπεζα και στις περισσότερες περιπτώσεις με άλλους χορηγούς βοήθειας. Κατά γενικό τρόπο, οι χορηγοί (με εξαίρεση τις ΗΠΑ) αντιμετωπίζουν ευνοϊκά τις ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Τα ζητήματα προβολής, επιστροφής της βοήθειας συγκαταλέγονται στα συνυπολογιζόμενα στοιχεία.

42. Η Επιτροπή θέσπισε ένα μέσο συστηματικής παρακολούθησης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, και προέβλεψε υπό το φως των διδαγμάτων που προέκυψαν από την πρώτη σειρά των σχετικών εκθέσεων να τα βελτιώσει. Οι βελτιώσεις αυτές:

- α) θα λάβουν υπόψη την κατάσταση που περιγράφεται από τους δείκτες «PEFA»·
- β) θα συμπεριλάβουν συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής των προγραμμάτων θεσμικών ενισχύσεων·
- γ) θα συμπεριλάβουν ανάλυση της σχέσης μεταξύ των αδυναμιών της κατάστασης και των μεταρρυθμίσεων των προβλεπόμενων ενισχύσεων·
- δ) θα συμπεριλάβουν γενικό συμπέρασμα της αντιπροσωπείας·

ε) θα ζητήσουν τα πραγματικά στοιχεία των εν λόγω εκθέσεων να εξακολουθήσουν να κοινοποιούνται στους άλλους χορηγούς βοήθειας·

στ) θα προβλέψουν οι εθνικές αρχές να εξακολουθήσουν να συμμετέχουν όσο το δυνατό περισσότερο στις εργασίες αξιολόγησης·

ζ) θα μειώσουν τη συχνότητα των εκθέσεων σε μία ανά έτος, όπως προτείνει το Ελεγκτικό Συνέδριο, με εξαίρεση τις ειδικές περιπτώσεις που απαιτούν στενότερη παρακολούθηση.

43. Οι εκθέσεις αυτές στηρίζονται ήδη στις πλέον πρόσφατες αξιολογήσεις.

44. Το πλαίσιο αξιολόγησης ελέγχθηκε, σε μεγάλο βαθμό από την Επιτροπή, και βρίσκεται στο στάδιο της ολοκλήρωσης. Προβλέπονται αναπροσαρμογές μετά από δοκιμαστική περίοδο ενός έτους. Ορισμένες προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου συζητήθηκαν με τους άλλους χορηγούς βοήθειας.

45. Ο καθορισμός κατάλληλων δεικτών επιδόσεων συγκεντρώνει πάντοτε την προσοχή της Επιτροπής. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους αυτή πραγματοποίησε αναδρομική αξιολόγηση της εμπειρίας της σχετικά με τις μεταβλητές δόσεις.

46. Ένα από τα διδάγματα της εξέτασης αυτής είναι ότι για να είναι αποτελεσματικοί οι δείκτες πρέπει να είναι περιορισμένοι στον αριθμό και δεν επιτρέπεται να καλύπτουν όλους τους τομείς. Πρέπει να αφορούν τα στοιχεία που θεωρούνται ουσιώδη. Η παρακολούθηση της Επιτροπής δεν περιορίζεται σ' αυτούς μόνον τους δείκτες, όπως φαίνεται από τη δομή της έκθεσης παρακολούθησης που ζητήθηκε από τις αντιπροσωπείες.

47. Οι εκθέσεις παρακολούθησης βρίσκονται σε εξέλιξη. Στις πρώτες εκθέσεις οι αντιπροσωπείες περιέγραψαν τις υφιστάμενες καταστάσεις, δίνοντας ίσως την εντύπωση ότι ήταν υπερβολικά στατικές. Οι εκθέσεις που ακολούθησαν επικεντρώθηκαν περισσότερο στους ρυθμούς ανάπτυξης. Με βάση τις εκθέσεις αυτές οι κεντρικές υπηρεσίες θα βελτιώσουν τη σχετική ενημέρωση των αντιπροσωπειών.

48. Το κίνητρο μιας κυβέρνησης για μεταρρυθμίσεις δεν εξαρτάται μόνο από την καταλληλότητα των δεικτών επιδόσεων. Συνδέεται και με άλλους παράγοντες όπως το ποσό των ενισχύσεων, το σύνολο των όρων που θέτουν οι χορηγοί, η αποτελεσματικότητα του συντονισμού των χορηγών κ.λπ. Η Επιτροπή διαπραγματεύεται τους δείκτες με τις κυβερνήσεις και επιδιώκει συστηματικά το συντονισμό με τους άλλους χορηγούς. Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι φυσικό να ποικίλλει η φύση και ο αριθμός των δεικτών που αφορούν τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών ανάλογα με την κατάσταση των χωρών.

49. Τα επίπεδα κατανομής και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ιδίως των προϋπολογισμών των τομέων της υγείας και της εκπαίδευσης, αποτελούν για την Επιτροπή ουσιώδη στοιχεία στα οποία πρέπει να δίδεται προσοχή κατά τη χορήγηση ενισχύσεων του προϋπολογισμού. Το γεγονός ότι η παρακολούθησή τους είναι εύκολη αποτελεί περισσότερο πλεονέκτημα παρά μειονέκτημα. Επιβάλλεται βεβαίως να συμπληρώνονται από μειωμένο αριθμό δεικτών που επιλέγονται ανάλογα με την κατάσταση των επιμέρους χωρών.

50. Όταν κρίνεται αναγκαίο, παρέχονται διευκρινίσεις για τον ορισμό, τον τρόπο υπολογισμού και τις πηγές πληροφόρησης κάθε δείκτη.

51. Η σημασία που πρέπει να δοθεί στις μεταβλητές δόσεις και στους δείκτες επιδόσεων σχετικά με τα δημόσια οικονομικά εξαρτάται από πολλά στοιχεία: την εξάρτηση από τη συγκεκριμένη βοήθεια, την εύθραυστη ή μη οικονομική κατάσταση, την κατάσταση των τομέων της υγείας και της εκπαίδευσης, τα διδάγματα από τα προηγούμενα προγράμματα. Στην περίπτωση των 5 χωρών που ελέγχθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι σαφές ότι το μέγεθος των δεικτών για τα δημόσια οικονομικά ήταν ανάλογο της αδυναμίας των συστημάτων (αντιπροσωπεύοντας το 59 % του προγράμματος στη Ζάμπια και το 7 % στην Αιθιοπία).

52. Ο συντονισμός με τους άλλους χορηγούς βοήθειας, τόσο σε επίπεδο έδρας όσο και σε τοπικό επίπεδο, αποτέλεσε πάντοτε πρωταρχικό στοιχείο των προβληματισμών της Επιτροπής.

53. Ο συντονισμός αυτός αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος PEFA, που άρχισε από την Επιτροπή και την Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και στο πλαίσιο της Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης με την Αφρική του ΟΟΣΑ-EAB.

54. Σε τοπικό επίπεδο, όπως παρατηρεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο συντονισμός είναι μάλλον καλός. Απαιτείται βεβαίως κάποια επίσημη δομή όταν παρέχεται βοήθεια από μεγάλο αριθμό εταιρών (Μοζαμβίκη), ενώ αυτή δεν είναι αναγκαία όταν ο εν λόγω αριθμός είναι μικρός. Η Επιτροπή ανέλαβε την ηγεσία σε πολλούς τομείς (για παράδειγμα απαιτώντας την παρακολούθηση των δεικτών αποτελεσμάτων) και πρωτοβουλίες στο πλαίσιο των ομάδων χορηγών βοήθειας. Σε άλλους τομείς, σέβεται τον καταμερισμό των ρόλων μεταξύ των διαφόρων χορηγών (π.χ. παρακολούθηση της μακροοικονομικής κατάστασης και των εσόδων από το ΔΝΤ).

55. Είναι όντως δύσκολο μερικές φορές, τόσο για τις δικαιούχους χώρες όσο και για το ΔΝΤ, να έχουν ακριβή εικόνα των χρηματοδοτήσεων των ενισχύσεων που προέρχονται από άλλους χορηγούς.

56. Όλοι οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες οφείλουν να επωμιστούν τις μεταρρυθμίσεις εφόσον επιθυμούν την επιτυχή έκβασή τους.

58. Η Επιτροπή έχει πλήρη επίγνωση του σημαντικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και της ανάγκης προώθησης και ενίσχυσης αυτού του ρόλου. Ωστόσο, η δυνατότητα παρέμβασης της Επιτροπής στον εν λόγω τομέα δεν πρέπει να υπερεκτιμάται, διότι η καταμερισμός και η ισορροπία των εξουσιών μεταξύ του κοινοβουλίου και της κυβέρνησης αποτελεί πρόβλημα που εμπίπτει απευθείας στον τομέα της εθνικής κυριαρχίας του δικαιούχου κράτους. Μπορεί, συνεπώς, να εξεταστεί με προσοχή λαμβανομένης υπόψη της τήρησης της ανεξαρτησίας των διαφόρων οργάνων του δικαιούχου κράτους και στο πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού.

59. Η κατάσταση του ανωτάτου οργάνου ελέγχου ποικίλλει επίσης εξαιρετικά ανάλογα με τις χώρες. Κάθε φορά, ωστόσο, που είναι δυνατό, η Επιτροπή προσπαθεί γενικά να λάβει υπόψη τις χρήσιμες πληροφορίες που προέρχονται από τις εργασίες των εν λόγω οργάνων.

60. Το σημείο 7 παρέχει ένα παράδειγμα του, όχι πάντα εύκολου, διαλόγου που ανέπτυξε η Μοζαμβίκη με ένα ανώτατο όργανο ελέγχου. Στην περίπτωση αυτή το Διοικητικό Δικαστήριο υπενθύμισε στους χορηγούς βοήθειας ότι επρόκειτο για αυτόνομο θεσμικό όργανο.

61. Η Επιτροπή κατ'επανάληψη στήριξε και πρόσφερε ενισχύσεις του προϋπολογισμού στα ανώτατα όργανα ελέγχου. Σχέδιο εγγράφου στρατηγικής εστίαση στις αντιπροσωπείες.

62. Το ενδεχόμενο προσέγγισης των κοινοβουλίων και των ανωτάτων οργάνων ελέγχου από την Επιτροπή πρέπει να εξεταστεί για κάθε περίπτωση χωριστά με προσοχή και στο πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού. Πρόκειται για εξαιρετικά ευαίσθητο τομέα που αφορά την εθνική κυριαρχία και πρέπει να διευθετηθεί με τήρηση των εθνικών κανόνων που καθορίζουν τον καταμερισμό και την ισορροπία των εξουσιών μεταξύ θεσμικών οργάνων.

63. Πρέπει να βρεθεί ισορροπία μεταξύ του ανθρώπινου δυναμικού που είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση και τον έλεγχο και εκείνου που διαδραματίζει ενεργό ρόλο στο διάλογο για τις πολιτικές καθώς και μεταξύ του δυναμικού που παρακολουθεί τα δημόσια οικονομικά και εκείνου που παρακολουθεί τους κοινωνικούς δείκτες ή το μακροοικονομικό πλαίσιο.

65. Η Επιτροπή γνωρίζει καλά ότι έθεσε φιλόδοξους στόχους σε σχέση με το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει. Υπογραμμίζει ότι η αύξηση των αρμοδιοτήτων της, όπως ορίζεται στην έκθεση, κινδυνεύει να τονίσει αυτή την απόκλιση.

66. Η Επιτροπή καταρτίζει καταστάσεις ελέγχου σύμφωνα με τις προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

67. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις προσπάθειες κατάρτισης.

68. Οι ανταλλαγές μεταξύ των αντιπροσωπειών θα προωθηθούν βάσει καλύτερων πρακτικών.

69. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 38.

70. Η Επιτροπή συμμερίζεται την παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με την οποία διαπιστώθηκε μεγάλη πρόοδος στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στις χώρες που έλαβαν ενισχύσεις του προϋπολογισμού, πράγμα που συμφωνεί με τους επιδιωκόμενους στόχους. Το γεγονός αυτό δικαιώνει την Επιτροπή για τις επιλογές της. Η βελτίωση της διαχείρισης του προϋπολογισμού έχει συνέπειες για το σύνολο των πόρων της κυβέρνησης και όχι για τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Πρέπει να σημειωθεί, ότι οι βελτιώσεις αυτές επιβάλλεται να κωδικοποιηθούν και να συνεχιστούν, γεγονός που σημαίνει ότι πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες.

71. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι η γενική μεταρρύθμιση των δημοσίων οικονομικών είναι δυνατή μέσω, κυρίως, της προώθησης των προγραμμάτων για ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Σ'αυτό το πλαίσιο, το γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρεται σε «ενδιάμεσα τμηματικά αποτελέσματα τα οποία είναι μάλλον θετικά», αποτελεί ευνοϊκό στοιχείο το οποίο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις ενισχύσεις του προϋπολογισμού.

72. Κάθε σύμβαση χρηματοδότησης περιέχει τις λεπτομερείς προϋποθέσεις και τα αναμενόμενα αποτελέσματα (που αξιολογούνται σύμφωνα με τους δείκτες) και αποτελεί τη συμβατική νομική δέσμευση μεταξύ του δικαιούχου κράτους και της Επιτροπής. Οι αντιδράσεις της Επιτροπής ανταποκρίνονται στην κατά την άποψή της ορθή διαχείριση του κινδύνου. Ως εκ τούτου, σε μια από τις πέντε περιπτώσεις που έλεγξε το Ελεγκτικό Συνέδριο η Επιτροπή ανέστειλε τη στήριξή της. Στις άλλες περιπτώσεις τροποποίησε τα ποσά των ενισχύσεων ανάλογα με την εξέλιξη των δεικτών επιδόσεων, που δεν αφορούν εξάλλου μόνο τα δημόσια οικονομικά, αλλά και τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται στους φτωχότερους πληθυσμούς, στις γυναίκες και στα παιδιά.

73. Κατά την ολοκλήρωση ή κατά την εξέλιξη, ενδεχομένως, κάθε προγράμματος οι μη εκταμιευθέντες πόροι λόγω μη τήρησης των προϋποθέσεων ή μη επίτευξης αποτελεσμάτων αποδεσμεύονται και επιστρέφονται στο Εθνικό Ενδεικτικό Πρόγραμμα (ΕΕΠ). Αυτή η μη χρησιμοποίηση πόρων αποτελεί γενικά αντικείμενο κυρώσεων κατά την ενδιάμεση επανεξέταση ή κατά τον τελικό απολογισμό, που οδηγούν ενδεχομένως σε μείωση του ποσού του ΕΕΠ. Ως εκ τούτου, εξακολουθεί να ισχύει σε όλη του την έκταση ο ενθαρρυντικός χαρακτήρας των μεταβλητών δόσεων.

74. Οι προϋποθέσεις και το μέγεθος των δόσεων και των αντίστοιχων δεικτών επανεξετάζονται σε κάθε καινούργιο πρόγραμμα, όπως φαίνεται από τον έλεγχο των ενισχύσεων που πραγματοποίησε πρόσφατα η Επιτροπή.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

76. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρατηρεί ότι η Επιτροπή καθόρισε ένα μεθοδολογικό οδηγό που αποτελεί σημαντική πρόοδο σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση (σημείο 23). Θεωρεί ότι ο οδηγός αυτός μπορεί να συμπληρωθεί και να αποσαφηνιστεί ως προς ορισμένα σημεία (σημεία 25 και 26). Θα ήταν, ιδίως, ιδίως σκόπιμο να αναδεικνύεται η λογική και η συνάφεια ανάμεσα στα προγράμματα (σημείο 30). Οι πραγματοποιηθείσες αναπροσαρμογές του μεθοδολογικού οδηγού θα κωδικοποιηθούν σε μια νέα έκδοση, την οποία επεξεργάζονται οι υπηρεσίες και η οποία θα περιλαμβάνει αναπροσαρμογή των εκθέσεων παρακολούθησης στα σημερινά δεδομένα (σημείο 42).

77. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρατήρησε ότι ο μεθοδολογικός οδηγός εφαρμόστηκε κατά μάλλον ικανοποιητικό τρόπο και ότι οι δείκτες επιδόσεων βελτιώνονται. Ορισμένοι τομείς μπορούν ακόμη να συμπληρωθούν ή να διευκρινιστούν. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι πρέπει να αναζητηθεί ισορροπία μεταξύ των διαφόρων παραμέτρων των ενισχύσεων του προϋπολογισμού: η προσοχή στο ζήτημα των κοινωνικών τομέων θα πρέπει, ιδίως, να εξακολουθήσει να αποτελεί προτεραιότητα. Οι ενισχύσεις του προϋπολογισμού θα εξακολουθήσουν να πλήττουν μια από τις ενδεχόμενες κύριες πηγές διαφθοράς: τις αδυναμίες που χαρακτηρίζουν τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών.

Οι εκθέσεις των αντιπροσωπειών θα πρέπει να εξελιχθούν προς μια πιο δυναμική κατεύθυνση.

79. Ο συντονισμός αποτελεί προτεραιότητα για την Επιτροπή τόσο σε επίπεδο έδρας όσο και σε τοπικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά τη θέση σε εφαρμογή του πλαισίου αξιολόγησης του PEFA. Στον τομέα των ενισχύσεων του προϋπολογισμού, η Επιτροπή δραστηριοποιείται σε όλα τα πλαίσια συντονισμού.

80. Στο πλαίσιο του ελέγχου που διενήργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζεται ότι οι πληροφορίες με βάση τις οποίες λήφθηκαν οι αποφάσεις χρηματοδότησης — και που στη συνέχεια παρουσιάστηκαν στα έγγραφα παρακολούθησης — ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα.

81. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την ερμηνεία του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού. Η επιλεξιμότητα των ενισχύσεων της Επιτροπής, που βασίζεται σε αυτή την ερμηνεία η οποία έχει ως άξονα την αυστηρότητα των διαγνώσεων και τη βούληση του δικαιούχου κράτους για μεταρρυθμίσεις επιτρέπει τον περιορισμό και τη διαχείριση του κινδύνου στον οποίο αναφέρεται το Ελεγκτικό Συνέδριο.

82. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να βελτιώνει την παρουσίαση των προγραμμάτων, ώστε να διαγράφεται καλύτερα η εσωτερική συνοχή με ταυτόχρονη διατήρηση λογικής ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων συνιστωσών του προγράμματος (που δεν περιορίζεται μόνο στο ζήτημα των δημοσίων οικονομικών), καταβάλλοντας προσοχή για τη διατήρηση της ισορροπίας που πρέπει να υπάρχει μεταξύ των εργασιών παρακολούθησης, ελέγχου και των πιο δραστήριων παρεμβάσεων έναντι των κυβερνήσεων και άλλων χορηγών βοήθειας, και λαμβάνοντας υπόψη το κόστος και το αναμενόμενο όφελος από μια πληρέστερη πληροφόρηση.

83. Πολλά στοιχεία καταδεικνύουν τις ευνοϊκές εξελίξεις κατά τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών σε πολλές χώρες που λαμβάνουν ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Όσον αφορά το ζήτημα του κινδύνου που ορίζεται στο έγγραφο εργασίας για την περιγραφή των κινδύνων που συνδέονται με την εξωτερική βοήθεια ως κάθε τι που μπορεί να παρεμποδίσει την υλοποίηση των στόχων, θεωρεί ότι οι κίνδυνοι πρέπει πάντοτε να εκτιμώνται σε σχέση με τους τελικούς επιδιωκόμενους στόχους.

84. Η αναπροσαρμογή του Μεθοδολογικού Οδηγού βρίσκεται σε εξέλιξη. Η Επιτροπή ανέμενε τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να συμπεριλάβει στον οδηγό εκείνες που θεωρεί κατάλληλες να συμπεριληφθούν. Οι οδηγίες θα υπογραμμίσουν την ανάγκη καλύτερης συνοχής των δράσεων. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι επιλογές της και η συνοχή των δράσεων δεν αμφισβητήθηκαν στο πλαίσιο του ελέγχου που διενήργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο αγώνας κατά της διαφθοράς, ιδίως αυτής που αφορά τη χρησιμοποίηση δημοσίων κεφαλαίων είναι και θα παραμείνει στο επίκεντρο των προγραμμάτων. Ορισμένες προτάσεις βελτίωσης της έκθεσης παρακολούθησης θα ληφθούν υπόψη από την Επιτροπή. Όσον αφορά τα έσοδα, η Επιτροπή διατυπώνει επιφυλάξεις όχι τόσο για τη σημασία του ίδιου του προβλήματος όσο για την προστιθέμενη αξία που μπορεί να επιφέρει στην ανάλυση του τομέα αυτού που καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από το ΔΝΤ.

85. Προβλέπεται ότι ο επόμενος Οδηγός θα βοηθήσει σε μια συστηματικότερη κατά περίπτωση απόδειξη της τήρησης του άρθρου 61 παράγραφος 2 της συμφωνίας του Κοτονού.

86. Η Επιτροπή θα προσπαθήσει να κάνει χρήση των περισσότερων ενθαρρυντικών δεικτών επιδόσεων που βασίζονται στα αποτελέσματα, αν και είναι πάντοτε δύσκολο να μετρηθεί το πραγματικό επίπεδο ενθάρρυνσης.

87. Η Επιτροπή καταβάλλει ήδη κάθε δυνατή προσπάθεια για να καταστήσει αποτελεσματικό το Πλαίσιο Αξιολόγησης των επιδόσεων των δημοσίων οικονομικών που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του ΡΕΦΑ με δική της πρωτοβουλία, παρέχοντας στην προσπάθεια αυτή την απόλυτη προτεραιότητα. Αυτό εξαρτάται ωστόσο και από τη θέση των άλλων χορηγών βοήθειας. Φθάνει η στιγμή που η ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης προϋποθέτει την αποδοχή συμβιβαστικής λύσης.

88. Εδώ και πολλά έτη η Επιτροπή επεδίωξε να προωθήσει το συντονισμό σε τοπικό επίπεδο, αναλαμβάνοντας πρωτοβουλία για μεγάλο αριθμό κοινών πλαισίων δράσης των χορηγών βοήθειας που

παρέχουν ενισχύσεις του προϋπολογισμού. Το μοντέλο που προτείνει η Επιτροπή προβλέπει να αφεθεί κάθε χορηγός ελεύθερος να λαμβάνει αποφάσεις.

89. Ο ρόλος των κοινοβουλίων και των ανώτατων οργάνων ελέγχου είναι σημαντικός. Ωστόσο, πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά η δυνατότητα προσέγγισης των θεσμικών αυτών οργάνων από την Επιτροπή, με σεβασμό της εθνικής κυριαρχίας των χωρών και των εθνικών κανόνων που καθορίζουν τον καταμερισμό και την ισορροπία των εξουσιών μεταξύ θεσμικών οργάνων. Η εν λόγω δυνατότητα πρέπει επίσης να εξεταστεί στο πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ αριθ. 7/2005

για το σχέδιο κανονισμού της Επιτροπής που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1653/2004 όσον αφορά τη θέση υπολόγων των εκτελεστικών οργανισμών

(2005/C 249/02)

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδίως το άρθρο 248, παράγραφος 4,

το αίτημα του Γενικού Διευθυντή Προϋπολογισμού της Επιτροπής ⁽¹⁾ για γνωμοδότηση επί σχεδίου κανονισμού της Επιτροπής που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1653/2004 όσον αφορά τις θέσεις υπολόγων των εκτελεστικών οργανισμών,

Εκτιμώντας:

ότι το άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1653/2004 της Επιτροπής για τη θέσπιση δημοσιονομικού κανονισμού-προτύπου των εκτελεστικών οργανισμών ⁽²⁾ προβλέπει ότι η διευθύνουσα επιτροπή του εκτελεστικού οργανισμού διορίζει υπόλογο ο οποίος είναι υπάλληλος που υπόκειται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης·

ότι, αντιμετωπίζοντας προβλήματα για την ανεύρεση μεταξύ των μονίμων υπαλλήλων των κατάλληλων υποψηφίων για απόσπαση στις θέσεις υπολόγων των εκτελεστικών οργανισμών, η Επιτροπή προτείνει να τροποποιηθεί το άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1653/2004, ώστε να υπάρχει δυνατότητα διορισμού εκτάκτων υπαλλήλων ως υπολόγων των εκτελεστικών οργανισμών,

ΕΝΕΚΡΙΝΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ:

Το Συνέδριο δεν έχει παρατηρήσεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής. Καλεί ωστόσο την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο να περιλάβει στο άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1653/2004 τα προσόντα που απαιτούνται για έναν υπόλογο, όπως στο άρθρο 55 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2342/2002 για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού ⁽³⁾.

Η παρούσα γνωμοδότηση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 6ης Ιουλίου 2005.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Hubert WEBER

Πρόεδρος

⁽¹⁾ Επιστολή της 1ης Ιουνίου 2005 προς τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁽²⁾ ΕΕ L 297 της 22.9.2004.

⁽³⁾ ΕΕ 357 της 31.12.2005, σ. 1.