

# Europos Sąjungos oficialusis leidinys

# C 249

Leidimas  
lietuvių kalba

## Informacija ir pranešimai

48 tomas  
2005 m. spalio 7 d.

Pranešimo Nr.	Turinys	Puslapis
	I <i>Informacija</i>	
	<b>Audito Rūmai</b>	
2005/C 249/01	Specialioji ataskaita Nr. 2/2005 apie Europos plėtros banko biudžetinę paramą AKR šalims: Komisijos vykdomas skyriaus „Viešųjų finansų reforma“ valdymas, su Komisijos atsakymais .....	1
2005/C 249/02	Nuomonė Nr. 7/2005 dėl Komisijos reglamento, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1653/2004 dėl vykdomųjų agentūrų apskaitos pareigūnų etatų, projekto .....	38

## I

(Informacija)

## AUDITO RŪMAI

## SPECIALIOJI ATASKAITA Nr. 2/2005

apie Europos plėtros banko biudžetinę paramą AKR šalims: Komisijos vykdomas skyriaus „Viešųjų finansų reforma“ valdymas, su Komisijos atsakymais

(teikiama pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

(2005/C 249/01)

## TURINYS

	Dalys	Psl.
SANTRUMPOS IR TERMINAI .....		3
SANTRAUKA .....	I–V	4
Mechanizmo aprašymas .....	I–II	4
Audito Rūmų auditas .....	III	4
Audito rezultatai .....	IV–V	4
ĮVADAS .....	1–2	5
AUDITO SRITIS: TIESIOGINĖ IR NETIKSLINĖ BIUDŽETINĖ PARAMA .....	3–18	5
Apibrėžimas .....	3–5	5
Pagerinti viešųjų finansų valdymą – vienas biudžetinės paramos tikslų .....	6–8	5
Privalumai: savinimasis ir paprastumas šaliai gavėjai .....	9–11	5
Trūkumas: rizikos veiksniai, susiję su nacionalinių viešųjų finansų sistemų silpnumu ...	12–14	6
Įgyvendinimas: parama yra sąlygota .....	15	6
Teisės aktai .....	16–18	7
AUDITO RŪMŲ AUDITAS .....	19–22	7
Audito tikslas .....	19–20	7
Audito metodas .....	21–22	7
AUDITO METU NUSTATYTI FAKTAI .....	23–74	8
Pirminės viešųjų finansų valdymo būklės įvertinimas .....	23–40	8
Parengta metodologija .....	23–30	8
Metodologinė bazė pagerinta, tačiau ją reikia papildyti .....	23–27	8
Dinamiškas atitikties sąlygų traktavimas .....	28–29	9
Užtikrinti aiškesnę programų nuoseklumą .....	30	9

	<i>Dalys</i>	<i>Psl.</i>
Metodologinės bazės diegimas . . . . .	31–37	9
Paprastai išsamūs ir su šalies reformų programa susiję pirminiai įvertinimai . . .	31–33	9
Kova su korupcija: plėtotina sritis . . . . .	34	10
Institucinė parama derinama, tačiau ne visada suderinama su bendra teisine baze . . . . .	35–36	10
Nėra delegacijų vadovų rekomendacijų . . . . .	37	11
Informacija atitinka tikrovę . . . . .	38	11
Komisijos sprendimai pakankamai argumentuoti . . . . .	39–40	11
Reformų eigos priežiūra . . . . .	41–74	12
Rengiama metodologinė bazė . . . . .	41–46	12
Delegacijų priežiūros ataskaitos gali būti pagerintos . . . . .	42–44	12
Gerinami efektyvumo rodikliai . . . . .	45–46	13
Metodologinės bazės įgyvendinimas . . . . .	47–68	13
Neišsamios delegacijų priežiūros ataskaitos . . . . .	47	13
Efektyvumo rodikliai ne visada skatinantys . . . . .	48–51	14
Nevienodas koordinavimo su kitais paramos teikėjais lygis įvairiose šalyse . . .	52–55	14
Santykius su parlamentais ir aukščiausiomis audito institucijomis būtina stiprinti . . . . .	56–62	15
Žmoniškųjų išteklių stoka Komisijoje . . . . .	63–68	16
Tikrovė: reformos vykdomos, tačiau valdymo kokybė šalyse paramos gavėjose vis dar labai menka . . . . .	69–71	16
Tinkamas Komisijos reagavimas . . . . .	72–74	17
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS . . . . .	75–89	18
Išvados . . . . .	75–83	18
Rekomendacijos . . . . .	84–89	18
1 PRIEDAS – Šešios lentelės, iliustruojančios biudžetinės paramos svarbą . . . . .		20
2 PRIEDAS – Naujų viešųjų finansų valdymo sistemų vertinimo kriterijų projektas . . . . .		24
3 PRIEDAS – Komisijos naudojami efektyvumo rodikliai . . . . .		28
4 PRIEDAS – Gera paramos teikėjų tarpusavio koordinavimo praktika: Mozambiko pavyzdys . . . . .		30
<b>Komisijos atsakymai . . . . .</b>		<b>31</b>

## SANTRUMPOS IR TERMINAI

AAI	— Aukščiausiosios audito institucijos ( <i>ISC – Supreme Audit Institutions</i> )
AKR	— Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno valstybės, Kotonu sutarties signatarės ( <i>ACP – African, Caribbean and Pacific States Signatory to the Cotonou Agreement</i> )
APB	— Afrikos vystymo bankas ( <i>ADB – African Development Bank</i> )
ASMVP	— Absoliutaus skurdo mažinimo veiksmų planas ( <i>PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta</i> )
AŠVPL	— Analitinė šalies viešųjų pirkimų apžvalga ( <i>CPAR – Country Procurement Analytical Review</i> )
BWI	— Bretton Woods institucijos PB ir TVF ( <i>BWI – Bretton Woods Institutions WB and IMF</i> )
DPSMP	— Daugiametė paramos skurdo mažinimui programa ( <i>PPARP – Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté</i> )
EBPO	— Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija ( <i>OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development</i> )
EPF	— Europos plėtros fondai ( <i>EDF – European Development Fund</i> )
EVR	— Efektyvumo vertinimo rodikliai ( <i>PAF – Performance Assessment Framework</i> )
IVKP	— Išlaidų valdymo ir kontrolės programa ( <i>EMCP – Expenditure Management and Control Programme</i> )
JKTVD	— Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamentas ( <i>DFID – UK-Department for International Development</i> )
NRP	— Nacionalinė orientacinė programa ( <i>PIN – National Indicative Programme</i> )
PB	— Pasaulio bankas ( <i>WB – World Bank</i> )
PRV	— Patikėtinės rizikos vertinimas ( <i>FRA – Fiduciary Risk Assessment</i> )
PVA	— Prancūzijos vystymo agentūra ( <i>AFD – Agence française de développement</i> )
SKLA	— Standartų ir kodų laikymosi ataskaita ( <i>ROSC – Report on the Observance of Standards and Codes</i> )
SM	— Susitarimo memorandumas ( <i>MoU – Memorandum of Understanding</i> )
SMAP	— Skurdo mažinimo ir augimo programa ( <i>PRGF – Poverty Reduction and Growth Facility</i> )
SMSD	— Skurdo mažinimo strategijos dokumentas ( <i>PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper</i> )
SĮŠŠS	— Smarkiai įsiskolinusi skurdi šalis ( <i>HIPC – Highly Indebted Poor Country</i> )
ŠFAĮ	— Šalies finansinės atskaitomybės įvertinimas ( <i>CFAA – Country Financial Accountability Assessment</i> )
TVF	— Tarptautinis valiutos fondas ( <i>IMF – International Monetary Fund</i> )
TAF	— Tarptautinė apskaitininkų federacija ( <i>IFAC – International Federation of Accountants</i> )
TAS	— Tarptautiniai audito standartai ( <i>ISA – International Standards on Auditing</i> )
UAPD	— Užjūrio audito praktikos derinimas ( <i>HOAP – Harmonisation of Overseas Audit Practice</i> )
VBOFL	— Valstybės biudžetinių operacijų ir finansavimo lentelė ( <i>GBOFT – Government Budgetary Operations and Financing Table</i> )
VF	— Viešieji finansai ( <i>PF – Public Finances</i> )
VFVS	— Valstybės finansų valdymo sistema ( <i>SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado</i> )
VIA	— Viešųjų išlaidų apžvalga ( <i>PER – Public Expenditure Review</i> )
VIFA	— Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė ( <i>PEFA – Public Expenditure Financial Accountability</i> )
VFVĮ	— Viešųjų finansų valdymo įvertinimas ( <i>PFMA – Public Finance Management Assessment</i> )
VIVFA	— Viešųjų išlaidų valdymas ir finansinė atskaitomybė ( <i>PEMFA – Public Expenditure Management and Financial Accountability</i> )
VIP	— Viešųjų išlaidų priežiūra ( <i>PETS – Public Expenditure Tracking Survey</i> )
VPGUP	— Viešųjų paslaugų gebėjimų ugdymo programa ( <i>PSCAP – Public Service Capacity Building Programme</i> )

**SANTRAUKA*****Mechanizmo aprašymas***

I. Pastaraisiais metais smarkiai išaugo netikslinės, tiesiogiai į biudžetą mokamos paramos apimtis: šiuo metu ji sudaro apie penktadalį visos Europos plėtros fondų paramos. Tokia parama turi kelis svarbius ypatumus, kurių svarbiausi – savinimasis ir paprastumas (žr. 9–11 dalis), tačiau joje glūdi ir rizika (žr. 12–13 dalis). Ši rizika skiriasi nuo kitoms paramos rūšims būdingos rizikos, kadangi čia turime reikalą su labiau ambicingais tikslais ir todėl, kad išmokėtos lėšos susilieja su šalių gavėjų biudžeto pajamomis, o pastarosios vėliau jas naudoja pagal savo nuosavas valdymo sistemas, kurios paprastai yra silpnos. Tokios „biudžetinės paramos“ teorija teigia, jog reikia padėti šalims gavėjoms sumažinti šią riziką, leidžiant joms pačioms valdyti savo vystymąsi augimo ir kovos su skurdu kryptimi. Dauguma paramos teikėjų vis labiau domisi šia paramos forma, kuri iš pagrindų skiriasi nuo tradicinio projektų rėmimo (žr. 11 dalį).

II. Komisija yra pasirengusi pervesti biudžetinės paramos lėšas šalims, kurių valdymo sistemos yra silpnos, su sąlyga, kad būtų pradėtos vykdyti šių sistemų gerinimo reformos (žr. 28–29 dalis), o tai yra ilgalaikis procesas. Tam tikslui Komisija parengė mechanizmus, įgalinančius ne tik atlikti pirminę viešųjų finansų valdymo ir siūlomų reformų kokybės diagnozę, bet taip pat įvertinti šio valdymo kaitą bei vykdomų reformų pažangą.

***Audito Rūmų auditas***

III. Šio audito tikslas yra išnagrinėti, kaip Komisija 2003–2004 metais valdė riziką, susijusią su viešaisiais finansais teikiant biudžetinę paramą (žr. 12 dalį), tikrindama viešųjų finansų valdymo kokybę ir šalies gavėjos reformų efektyvumą (žr. 19–20 dalis). Buvo atliktas EPF tiesioginės netikslinės biudžetinės paramos, mokamos pagal Kotonu sutartį, programų auditas. Jis pagrįstas Komisijos būstinėje ir penkiose valstybėse atliktomis patikromis (žr. 21–22 dalis).

***Audito rezultatai***

IV. Analizės ir tolesnės priežiūros priemonės, kurias Komisija naudoja derindama su kitais paramos teikėjais, kaip antai Pasaulio banku ir TVF, teikia pakankamai išsamią informaciją, kuria remdamasi Komisija gali imtis reikiamų veiksmų. Tačiau šių priemonių rengimą (žr. 23–27 ir 42–46 dalis) ir jų įgyvendinimą (žr. 31–37 ir 47–68 dalis) būtina tobulinti. Šias priemones rengiant, esama trūkumų diagnozės ir tolesnės priežiūros ataskaitų – kurios yra neišsamios ir neinformatyvios – lygmenyse. Jas įgyvendinant nepakankamai derinama vietos lygmeniu su kitais paramos teikėjais bei nepakankamai remiamasi paramą gaunančių šalių parlamentais ir aukščiausiomis audito institucijomis.

V. Audito Rūmai rekomenduoja Komisijai:

- a) atnaujinti ir papildyti Metodinį vadovą, ypatingą dėmesį skiriant klausimams, susijusiems su paskesnės priežiūros ataskaitomis (žr. 84 dalį);
- b) teikti aiškesnius valstybių tinkamumo gauti paramą įrodymus (žr. 85 dalį);
- c) plačiau naudoti skatinamuosius viešųjų finansų naudojimo efektyvumo rodiklius (žr. 86 dalį);
- d) baigti rengti naujuosius viešųjų finansų valdymo vertinimo kriterijus ir visokiais būdais skatinti kitus paramos teikėjus juos priimti (žr. 87 dalį);
- e) skatinti paramos teikėjų tarpusavio bendradarbiavimą vietose (žr. 88 dalį);
- f) stiprinti ryšius su šalių gavėjų parlamentais ir aukščiausiomis audito institucijomis (žr. 89 dalį).

## ĮVADAS

1. 2000 metais Audito Rūmai išnagrinėjo Komisijos vykdytą biudžetinės paramos, skirtos AKR šalių struktūrinei pertvarkai, pasitiktinių fondų lėšų panaudojimo tolesnę priežiūrą<sup>(1)</sup>. Nuo tų metų Komisija pakeitė šį rėmimo būdą biudžetine parama, kuri šiuo metu sudaro ketvirtį visos devintojo EPF paramos (žr. 1 priedo A lentelę).

2. Parlamentas<sup>(2)</sup> ir Taryba<sup>(3)</sup> pripažįsta biudžetinės paramos privalumus. Tačiau šioms institucijoms susirūpinimą kelia jos kontrolės organizavimas ir jos ragina Komisiją akylai stebėti, kaip laikomasi Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalies (žr. 18 dalį), bei, drauge su kitais paramos teikėjais, užtikrinti griežtą paramą gaunančių valstybių viešųjų finansų valdymo raidos ir reformų pažangos siekiant pagerinti šį valdymą priežiūrą.

## AUDITO SRITIS: TIESIOGINĖ IR NETIKSLINĖ BIUDŽETINĖ PARAMA

### Apibrėžimas

3. Biudžetinė parama yra pervedama į šalių gavėjų biudžetus, siekiant papildyti vietinių išteklių trūkumą. Faktiškai ji tenka šių šalių mokėjimų balansui ir viešiesiems finansams. Didžioji šiuo metu mokamos Komisijos paramos dalis yra „tiesioginė“ ir „netikslinė“. Santykinis šios paramos dydis, lyginant su visa EPF parama, parodytas 1 priedo B lentelėje. Pasiskirstymas pagal šalis parodytas 1 priedo C lentelėje.

4. Ši parama yra „tiesioginė“, nes ji tiesiogiai įsilieja į biudžetus, nereikalaujant pasitiktinių valiutinių lėšų skyrimo pagrindinėms šalies importuojamoms prekėms. Iš tikrųjų šis mechanizmas neteko prasmės, kadangi šiuo metu beveik visų šalių gavėjų valiuta yra konvertuojama ir laisvai pervedama.

5. Ji yra „netikslinė“, nes ji neatskiriamai susilieja su kitomis biudžetinėmis pajamomis ir negali būti susieta su konkrečiomis išlaidomis, priešingai nei tikslinė biudžetinė parama, kai EPF pinigai yra pervedami į specialias sąskaitas, kurioms naudoti reikalingas delegacijos vadovų parašas. Ši parama teikiama tik tais atvejais, kai valstybės turi rimtų likvidumo problemų<sup>(4)</sup>.

(1) Žr. Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 5/2001 (OL C 257, 2001 9 14).

(2) Žr. Europos Parlamento rezoliuciją, komentuojančią sprendimą dėl Komisijos vykdyto 6, 7 ir 8 Europos plėtros fondų 2002 finansinių metų biudžeto įvykdymo patvirtinimo, OL L 330, 2004 11 4.

(3) Žr. 2004 m. vasario 19 d. Tarybos ACP/FIN darbo grupės dokumentą Nr. 6107/04 dėl Komisijos vykdyto 6, 7 ir 8 Europos plėtros fondų 2002 finansinių metų finansinio valdymo biudžeto įvykdymo patvirtinimo.

(4) 2000 metais Komisija pripažino tikslinės paramos veiksmingumo stygių, kurį sąlygoja šalutiniai padariniai (įgyvendinimo vėlavimai, biudžetinio proceso susiskaidymas), tikslo nustatymo procedūros gremėzdžiškumas, o labiausiai biudžeto pakeičiamumas.

## Pagerinti viešųjų finansų valdymą – vienas biudžetinės paramos tikslų

6. Pagrindiniai biudžetinės paramos tikslai – paspartinti augimą ir sumažinti skurdą – atitinka Jungtinių Tautų Tūkstantmečio vystymo tikslus<sup>(5)</sup>.

7. Daugelio AKR šalių atveju, šie tikslai išaiškinti Skurdo mažinimo strategijos dokumente (PRSP), kurį parengė šalys ir patvirtino pagrindiniai paramos teikėjai. Šiame dokumente išdėstytos pagrindinės vidutinės trukmės gairės, kurias šalys nusistatė savo žmonių skurdui sumažinti.

8. Viešųjų finansų valdymo reformos yra sudėtinė bendrosios kovos su skurdu strategijos ir tiesioginės, netikslinės EPF paramos dalis. Kadangi Komisija taiko dinamišką metodiką (žr. 28 dalį), šios reformos pačios savaime tampa svarbiu biudžetinės paramos tikslu.

### Privalumai: savinimasis ir paprastumas šaliai gavėjai

9. Tiesioginė, netikslinė biudžetinė parama leidžia Komisijai visapusiškai susipažinti su nacionalinių biudžetų valdymo problematika inicijuojant nuolatinį šalių tarpusavio dialogą reformų, skirtų pagerinti šį valdymą, tema. Veikiant sverto efektui, Europos mokesčių mokėtojų pinigai leidžia pagerinti visų nacionalinių pajamų ir išlaidų kokybę ir efektyvumą. Šis pagerinimas skatina vystymąsi apskritai ir yra naudingas įvairiems paramos teikėjų finansuojamiems projektams.

10. Biudžetinė parama turėtų skatinti šalyse savinimąsi labiau, nei atskiriems projektams teikiama parama. Kita vertus, paramos integravimas į nacionalinį biudžetą *de facto* atiduoda šią paramą nacionalinio parlamento kontrolei.

11. Biudžetinė parama leidžia iš esmės supaprastinti išlaidų procedūras, kadangi jų skaičius ženkliai sumažėja. Susiliedama su nacionaliniais biudžetais ji yra naudojama pagal šalių biudžeto vykdymo procedūras, tuo tarpu projektai, turintys kitų privalumų, paprastai yra įgyvendinami apeinant šalių gavėjų biudžetus<sup>(6)</sup> ir yra valdomi pagal įvairias konkrečias paramos teikėjų nustatytas procedūras<sup>(7)</sup> (žr. 1 pav.).

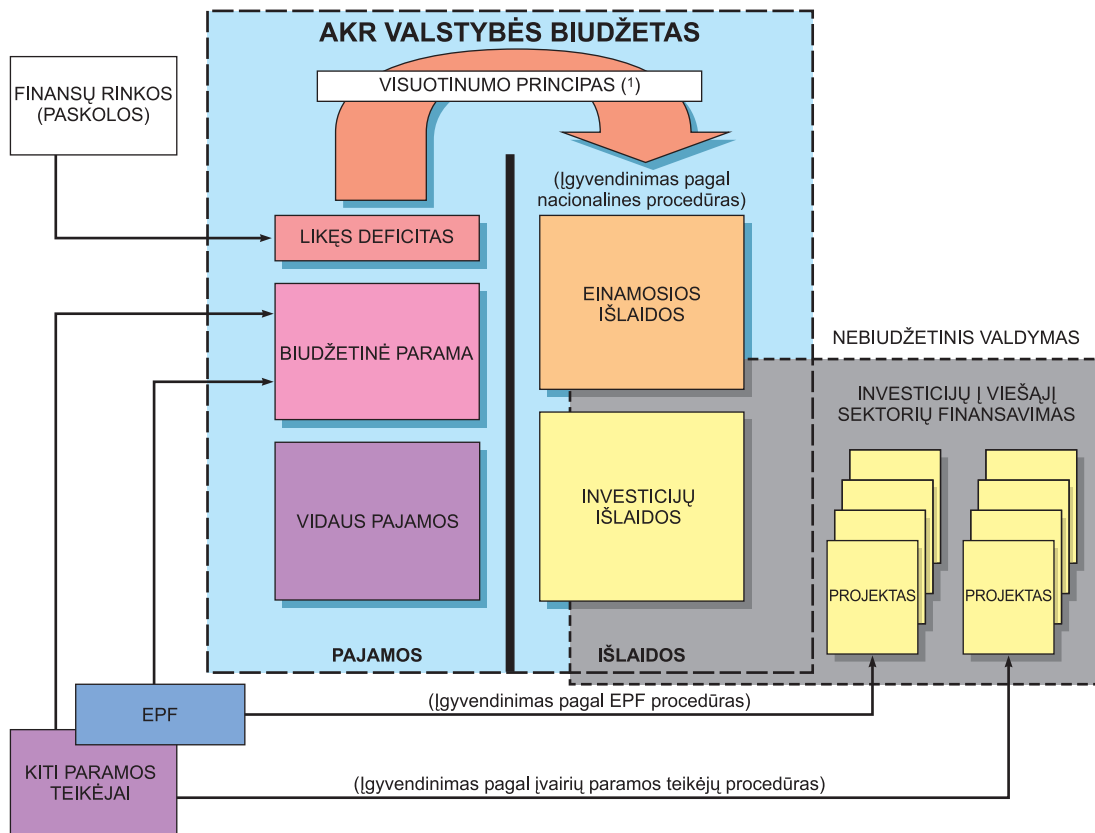
(5) Žr. 2000 m. rugsėjo 8 d. priimtą Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 55/2.

(6) Tokia praktika kenkia biudžetų išsamumui. Tačiau kai kuriais atvejais, nors projektai yra valdomi apeinant biudžetus, jie yra paminimi metinėse finansinėse ataskaitose tokiu būdu padarant juos skaidresnius.

(7) Dėl šios atskirto valdymo praktikos šalių valstybinės įstaigos dažnai netenka kvalifikuotų darbuotojų, kurie pasikviečiami valdyti projektus *ad hoc* valdymo centrus, siūlančius didesnius atlyginimus.

1 pav.

## EPF biudžetų ir projektų rėmimo schema



(<sup>1</sup>) Pagal universalumo principą viešajame biudžete visos pajamos padengia visas išlaidas, nepriskiriant pajamų kuriai nors konkrečiai išlaidų kategorijai.

Šaltinis: Audito Rūmai.

### Trūkumas: rizikos veiksniai, susiję su nacionalinių viešųjų finansų sistemų silpnumu

12. Kai tik tiesioginė, netikslinė biudžetinė parama pervadama šalims gavėjoms, ji pradeda naudoti pagal nacionalines biudžetines procedūras, dėl kurių Europos mokesčių mokėtojų pinigams išskyla didelė, su šiomis procedūromis susijusi rizika. Paramos teikėjai žino šios rizikos mastą ir priima ją su sąlyga, kad bus pradėtos vykdyti nacionalinės biudžeto procedūrų gerinimo reformos.

13. Viešųjų finansų reformos yra ilgalaikis procesas. Sutinkdami eilę metų teikti paramą keičiamoms sistemoms, kai nėra tiesioginių ir pakankamų skaidrumo, patikimumo ir efektyvumo garantijų, paramos teikėjai iš tikrųjų investuoja į ateitį.

14. Kita vertus, dėl priklausomumo nuo išorinės paramos apskritai, o taip pat ir nuo EPF (žr. 1 priedo D lentelę) šie biudžetai tampa mažiau prognozuojami, o šalių gavėjų pajamos – mažiau saugios. Šią problemą kai kuriais atvejais pagilina išmokėjimo dalių sąlygotumas ir įvairumas.

### Igyvendinimas: parama yra sąlygota

15. Komisija dažniausiai įgyvendina trimetės tiesioginės, netikslinės biudžetinės paramos programas. Lėšos pervedamos pusmetinėmis ar metinėmis išmokėjimo dalimis po to, kai Komisija įvertina, kaip buvo laikomasi iš anksto nustatytų bendrų sąlygų (kurios galioja visai programai) ir specialių sąlygų (taikomų vienai išmokėjimo daliai). Kai kurios išmokėjimo dalys yra kintamos: jų suma apskaičiuojama atsižvelgiant į efektyvumo rodiklius.

**Teisės aktai**

16. AKR ir EB partnerystės sutarties, kuri buvo pasirašyta 2000 m. birželio 23 d. Kotonu (Kotonu sutartis) ir kuri reglamentuoja 9 Europos plėtros fondą, 67 straipsnio 1, 3 ir 4 dalys skelbia, kad tos AKR valstybės, kurios nori gauti biudžetinę paramą, turi pradėti makroekonominės ar sektorines ekonomiškai gyvybingas ir socialiniu bei politiniu požiūriais pakeliamas reformas. Praktiškai ten, kur šios reformos remiamos pagal BWI Bretton Woods institucijų (BWI) programą, ši sąlyga yra automatiškai patenkinama.

17. Pagal Kotonu sutarties 61 straipsnio 1 dalies c punktą parama yra tiesioginė AKR šalims su konvertuojama ir laisvai pervedama valiuta.

18. Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalis skelbia, kad „tiesioginė biudžetinė parama makroekonomikos ar sektorių reformoms yra teikiama tuomet, kai:

- a) viešųjų finansų valdymas yra pakankamai skaidrus, patikimas ir efektyvus;
- b) šalis įgyvendina gerai apibrėžtas ir savo pačios parengtas bei pagrindinių paramos teikėjų patvirtintas sektorių ir makroekonominės politikas, ir
- c) viešųjų pirkimų taisyklės yra skelbiamos ir skaidrios.“

**AUDITO RŪMŲ AUDITAS****Audito tikslas**

19. Šio audito tikslas – išnagrinėti kaip 2003–2004 metais Komisija valdė riziką, susijusią su viešaisiais finansais ir šios rūšies parama, kitaip sakant, kaip ji įsitikino gera viešųjų finansų valdymo kokybe ir šalies gavėjos įgyvendinamų reformų efektyvumu. Ji turėjo įvertinti, ar, priimant sprendimą finansuoti programą, o taip pat, laikotarpiu nuo jų įgyvendinimo pradžios:

- a) Komisija parengė tinkamą *metodologinę bazę*, leidžiančią įvertinti pradinę šalies gavėjos viešųjų finansų valdymo padėtį bei tolesnę jos raidą;

- b) ši metodologija buvo tinkamai *taikoma* tiek pradiniu, tiek paskesnės priežiūros etapais;

- c) informacija, kuria buvo grindžiami sprendimai dėl finansavimo bei informacija, pateikta paskesnės priežiūros dokumentuose, *atitinka tikrovę*, ir

- d) *sprendimai* dėl finansavimo yra svariai argumentuoti ir skaidrūs ir ar Komisija paskesniu laikotarpiu ėmėsi reikiamų *priemonių*.

20. Kita vertus, šiuo auditu nebuvo siekiama parengti nuomonę dėl biudžetinės paramos privalumo lyginant su projektų finansavimu, nei įvertinti jos poveikį skurdo mažinimui. Pagaliau audito tikslas nebuvo ištirti viešųjų finansų valdymą ir jų reformą šalyse gavėjose, nors dokumentų analizė bei pokalbiai ir patikros vietose leido Audito Rūmams padaryti tam tikras išvadas apie viešųjų finansų situaciją ir reformų eigą šiose šalyse (žr. 69–71 dalis).

**Audito metodas**

21. Buvo atlikti tyrimai centrinėse Komisijos tarnybose ir surinkta informacija Pasaulio banke ir Tarptautiniame valiutos fonde (TVF). Buvo aplankytos penkios AKR šalys (žr. 1 lentelę), kuriose Audito Rūmai išnagrinėjo tiesioginės, netikslinės biudžetinės paramos programas, kurios buvo įgyvendinamos šių audito vizitų metu <sup>(1)</sup>. Šalys buvo pasirinktos taip, kad būtų atspindėta viešųjų finansų valdymo tradicijų įvairovė ir naudingai (geografinės ir vertės požiūriais) aprėpta Komisijos finansuojama biudžetinė parama.

<sup>(1)</sup> Pagrindinė informacija, surinkta atliekant auditus vietose, buvo patvirtinta Tarpministerinės konferencijos, kurios tema – Valdymo, pagrįsto rezultatais, vidutinės trukmės išlaidų sistemos ir biudžetinės paramos poveikis viešiesiems finansams, metu, kurią bendrai organizavo Senegalo Ekonomikos ir finansų ministerija ir institutas *IDEA International*, bendradarbiaujant Benino, Burkina Faso, Žaliojo Kušulio ir Malio ekonomikos ir finansų ministerijoms, taip pat vystymo partneriams (Pasaulio Bankui, TVF, Europos Sąjungai, Kanadai ir Nyderlandams), kurioje stebėtojų teisėmis dalyvavo Audito Rūmų auditoriai.



1 lentelė

## Penkiose aplankytose šalyse nagrinėtos programos

Aplankytos šalys	Išnagrinėtas finansinis susitarimas ir trukmė	Suma (mln. eurų)	Visos pagal 9-tąjį EPF numatytos paramos procentinė dalis
Etiopija	Nr. 9171/ET, 2003/2004–2005/2006 <sup>(1)</sup>	95	17,5 %
Mozambikas	Nr. 6567/MOZ, 2002–2005	168 <sup>(2)</sup>	51,7 %
Nigeris	Nr. 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Čadas	Nr. 9067/CD, 2004–2006	50	18,3 %
Zambija	Nr. 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

<sup>(1)</sup> Etiopijoje biudžetiniai metai prasideda liepos mėn.

<sup>(2)</sup> Mozambikui buvo skirta 16,4 mln. eurų papildomų lėšų 2004 metais vykusiems rinkimams.

Šaltinis: Su 9-uoju EPF susiję finansiniai susitarimai ir nacionalinės orientacinės programos (PIN).

22. Kiekvienoje aplankytoje šalyje pirmiausia buvo nagrinėjami susitarimai ir delegacijos parengtos ataskaitos. Šios ataskaitos buvo sutikrinamos su kitų paramos teikėjų ir su vyriausybės ataskaitomis, taip pat su faktine padėtimi, nustatyta pagrindinėse įstaigose, įvairiais lygiais dalyvaujančiuose viešųjų finansų valdyme: rengiant ir vykdant biudžetą, pateikiant sąskaitas, vykdant vidaus ir išorės auditus <sup>(1)</sup>.

#### AUDITO METU NUSTATYTI FAKTAI

#### Pirminės viešųjų finansų valdymo būklės įvertinimas

#### Parengta metodologija

Metodologinė bazė pagerinta, tačiau ją reikia papildyti

23. EuropeAid bendradarbiavimo tarnyba, Vystymosi generalinis direktoratas (DEV) ir Išorės santykių generalinis direktoratas (RELEX) 2002 metų kovo mėn. priėmė „Biudžetinės paramos trečiosioms šalims programavimo ir įgyvendinimo metodinį vadovą“ (toliau – Vadovas), kuriame atsižvelgta į ankstesnes Audito Rūmų rekomendacijas <sup>(2)</sup>. 2005 metais šis vadovas išlieka

<sup>(1)</sup> Kiekvienoje aplankytoje šalyje įvyko susitikimai su parlamento finansų komitetu, įvairiomis finansų ministerijos tarnybomis, dviem lėšas išleidžiančiomis ministerijomis, dažniausiai sveikatos ir švietimo (nuo centrinių tarnybų iki periferijos organizacijų – mokyklų ar medicinos punktų), vidaus ir išorės audito įstaigomis, Centrinio banku, svarbiausių paramos teikėjų atstovais, pilietinės visuomenės atstovais ir, jei jos dalyvavo, nevyriausybiniams kovos su korupcija organizacijoms.

<sup>(2)</sup> Žr. Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 5/2001 apie struktūrinio pertvarkymo pasitiktinius fondus, skirtus biudžetinei paramai (OL C 257, 2001 9 14) ir Specialiąją ataskaitą Nr. 1/2002 apie makrofinansinę pagalbą trečiosioms šalims ir struktūrinės pertvarkos programas Viduržemio jūros šalyse (OL C 121, 2002 5 23).

svarbiausiu konsultaciniu šios srities dokumentu, kuris yra reikšmingas žingsnis į priekį lyginant su ankstesne padėtimi. Tačiau jį išnagrinėjus paaiškėjo, kad pirminio viešųjų finansų įvertinimo dalyje esama trūkumų.

24. Vadove nepakankamai akcentuotos šalies vidaus pajamos, tarp jų iš viešųjų įmonių gaunamos pajamos, į kurias turi būti atsižvelgiama tiek pat rimtai, kaip ir į išlaidas <sup>(3)</sup>. Juk pagerinus vidaus pajamų surinkimą ir lėšų susigrąžinimą (kas galbūt yra pigesnis ir greitesnis būdas nei neteisėtų išlaidų sumažinimas), atitinkamai sumažėtų išorinės paramos poreikis ir tai turėtų dar labiau paskatinti mokesčių mokėtojus reikalauti iš šalies valdžios institucijų atsakomybės už lėšų panaudojimą.

25. Finansavimo pasiūlymų schemoje pateiktas pernelyg apibendrintas informacijos sąrašas, kad jį galima būtų panaudoti viešųjų finansų įvertinimui. Vadove turėtų būti pateiktas detalus šio įvertinimo modelis, kuris galėtų būti parengtas pagal delegacijų paskesnės priežiūros ataskaitų pavyzdį (žr. 42 dalį).

26. Schemos finansavimo pasiūlymų dalyje, kurioje nagrinėjamas šalies gavėjos atitikimas reikalavimams, nėra jokios nuorodos į Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalį (žr. 18 dalį).

<sup>(3)</sup> Vyriausybių vykdomose reformose dažnai atsižvelgiama į pajamas (žr. 70 dalį), tačiau Komisija turi sistemingiau integruoti šį aspektą į savo programas.

27. Beje, nuo 2002 m. kovo mėn., kai Vadovas buvo paskelbtas, įvairios Komisijos tarnybos atsiuntė delegacijoms apie dešimtį trumpų instrukcijų. Todėl biudžetinės paramos įgyvendinimo instrukcijų visuma yra padrika ir neišsami. Būtų tikslinga kaip galima greičiau užbaigti šiuo metu atliekamą Vadovo atnaujinimą ir numatyti ateityje reguliarių suvestinių naujovių įvedimą<sup>(1)</sup>.

#### *Dinamiškas atitikties sąlygų traktavimas*

28. Komisija dinamiškai traktuoja sąlygas, nustatytas Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalyje. Ji mano, kad finansų valdymą veikiantys trūkumai, esantys priimant sprendimą dėl finansavimo, nėra kliūtis pradėti vykdyti biudžetinės paramos programą, jei manoma, kad valia pradėti įgyvendinti reformas ir pačios reformos yra patenkinamos. Todėl ji atsižvelgia ne tik į pirminę viešųjų finansų valdymo sistemų padėtį, bet taip pat ir į šalies pasirinktą raidos kryptį<sup>(2)</sup>. Daugelis kitų paramos teikėjų, kaip antai Bretton Woods institucijos, taip pat labiau atsižvelgia į viešųjų finansų valdymo sistemų tobulėjimo perspektyvas nei į absoliutų kokybinį rodiklį ar lygmenį.

29. Toks traktavimas, kuris leidžia išplėsti šio mechanizmo taikymo sritį, tuo pačiu padidina riziką, grėšiančią Europos mokėsių mokėtojų pinigų panaudojimui, kadangi naudojamos šalies gavėjos nacionalinės biudžetinės procedūros. Toks interpretavimas suponuoja dar griežtesnę šių šalių viešųjų finansų valdymo padėties ir raidos paskesnę priežiūrą.

#### *Užtikrinti aiškesnį programų nuoseklumą*

30. Tiesioginės biudžetinės paramos programos nepakankamai atspindi šalies pasirinktą raidos kryptį ir ją užtikrinančius paskesnius veiksmus. Vadove nekalbama apie tai, kad kiekviename pasiūlyme ir susitarime turi aiškiai atsispindėti, koks yra loginis ryšys tarp:

- a) nustatytų viešųjų finansų valdymo trūkumų;
- b) vyriausybės reformų programos;

<sup>(1)</sup> Tuo tarpu Komisija turėtų skelbti savo darbuotojams skirtas visas operatyviam biudžetinės paramos valdymui reikalingas instrukcijas savo interneto svetainėje.

<sup>(2)</sup> Vadovo 3 skirsnio 4 dalyje nurodyta, kad būtina „tiek iš anksto, tiek paramos teikimo metu užtikrinti, kad šalies vykdomų viešųjų finansų reformų kryptis galėtų būti laikoma patenkinama“.

- c) šioms reformoms įgyvendinti reikalingų institucinių išteklių;
- d) bendrųjų ir specialiųjų sąlygų (sąlygojančių programos įgyvendinimą), efektyvumo rodiklių (naudojamų skaičiuojant kintamas mokėjimo dalis) ir kitų paskesnės priežiūros priemonių (į kurias atsižvelgiama derantis su nacionalinėmis valdžios institucijomis, ypač kai reikia atnaujinti EPF programas).

#### **Metodologinės bazės diegimas**

#### *Paprastai išsamūs ir su šalies reformų programa susiję pirminiai įvertinimai*

31. Dauguma pirminių viešųjų finansų valdymo įvertinimų yra pakankamai išsamūs<sup>(3)</sup>. Paremti kitų paramos teikėjų – daugiausia Bretton Woods institucijų (IBW) – ir nacionalinių institucijų paskelbtais įvertinimais ir analizėmis (žr. 2 priedą ir 43–44 dalis), jie atspindi svarbiausius trūkumus, veikiančius viešųjų finansų valdymą. Paprastai juose pateikiamos gerinimo perspektyvos atsižvelgiant į šalies reformų programą<sup>(4)</sup> (žr. 1 langelį).

#### **1 langelis. Atsižvelgimas į šalių gavėjų reformų planą**

1. Etiopijoje įvertinime pateikti numatyti pagerinimai, atsižvelgiant į „Išlaidų valdymo ir kontrolės programoje (1)“ (EMCP) suplanuotas priemones.

2. Mozambike viešųjų finansų įvertinime įvardytos įvairios vyriausybės vykdomos reformos, kurių svarbiausia – 2002 m. pabaigoje priimta „Sistema de Administração Financeira do Estado (2)“ (SISTAFE).

<sup>(3)</sup> Tačiau išimtis yra pirminis įvertinimas Čade. Jis įtrauktas tik į pasiūlymą ir jo neberandame finansavimo susitarime, kuriame tik padrikai pateikiami kai kurie apibendrinti duomenys.

<sup>(4)</sup> Vadovo 3 skirsnio 4 dalies a punkte nurodyta, kad „vertinant viešųjų finansų kokybę... būtina atsižvelgti į visas šalies vyriausybės parengtas viešųjų finansų tobulinimo programas (įskaitant galimas taisomųjų priemonių matricas) ir į vaidmenį, kurį atlieka paramos teikėjų bendruomenė. Šioje programoje turi būti pabrėžtas reformų įgyvendinimo veiksmų planas, kuriam Komisija skirs ypatingą priežiūrą“.

3. Nigeryje po 2001 m. Komisijos atlikto struktūrinio koregavimo programos audito ir iš jo sekusio biudžetinės paramos nutraukimo, vyriausybė ir Komisija įdiegė viešųjų finansų valdymo gerinimui vertinti skirtą matricą, į kurią buvo deramai atsižvelgta atliekant pirminį įvertinimą.

4. Čade finansavimo pasiūlyme nepateiktas bendras viešųjų finansų reformos planas, kadangi jis dar nebaigtas rengti.

5. Zambijoje įvertinimas grindžiamas vyriausybės reformų programos „Viešųjų išlaidų valdymo ir finansinės atskaitomybės (PEM-FA) veiksmų planu“<sup>(3)</sup>, kuris atliekant pradinį įvertinimą dar buvo rengiamas.

(1) Išlaidų valdymo ir kontrolės programa.

(2) Valstybės finansų administravimo sistema.

(3) Veiksmų planas, skirtas viešųjų išlaidų valdymui ir finansinei atsakomybei pagerinti.

32. Didžioji informacijos dalis pateikta finansavimo pasiūlymuose ir susitarimuose, tačiau kol kas ji dar labai padrika. Finansavimo pasiūlymuose ir susitarimuose ne visuomet pateikiamos priežastys, leidžiančios manyti, kad nepaisant pirminiame įvertinime įvardytų viešųjų finansų valdymo trūkumų, yra laikomasi pakankamos viešųjų finansų kokybės reikalavimo (žr. 39 dalį). Būtina geriau suformuluoti ir aiškiau pateikti informaciją tam, kad EPF komitetas<sup>(1)</sup> ir Komisija sprendimo dėl finansavimo priėmimo etape galėtų įsitikinti, kad buvo atsižvelgta į rimtus trūkumus.

33. Į vyriausybės reformų programą ne visuomet įtraukiamos visos reformos – pradėtos, planuojamos ar numatomos planuoti, – reikalingos diegiant pakankamai skaidrų, patikimą ir efektyvų viešųjų finansų valdymą. Vesdama derybas su nacionalinėmis institucijomis, Komisija turėtų rūpintis, kad būtų parengta bendra reformų programa, išryškinanti prioritetus su realistišku tvarkaraščiu, kuri būtų reguliariai atnaujinama. Toks ilgalaikės ir vidutinės trukmės perspektyvos numatymas yra ypatingai svarbus, kadangi Komisijos (būstinės ir delegacijų) bei šalių gavėjų vadybininkų rotacija yra greitesnė nei reformų trukmė.

(1) Valstybių narių atstovų konsultacinis komitetas.

#### Kova su korupcija: plėtotina sritis

34. Kita vertus, Komisijos programose nepakankamai atsižvelgiama į korupcijos problemas<sup>(2)</sup>, kurias Pasaulio bankas paskelbė kliūtimi kovojant su skurdu. Tiesa, viešųjų finansų valdymo gerinimas pats savaime padeda mažinti korupciją. Vis dėlto pastarajai būtina skirti ypatingą dėmesį. Nepaisant to, kad šis klausimas yra delikatus ir sunkiai sprendžiamas, yra būtina, bendradarbiaujant su suvereniomis valstybėmis ir pasitelkus šioje srityje dirbančias organizacijas<sup>(3)</sup>, nustatyti šio reiškinio mastą, kurį dažnai galima išskaidyti į kelias kategorijas, ir suprasti jo veikimą tam, kad galima būtų parengti tinkamas priemones, kurias vyriausybės turėtų įtraukti į savo reformų programą.

Institucinė parama derinama, tačiau ne visada suderinama su bendra teisine baze

35. Institucinės paramos, teikiamos pagal aptartus finansavimo susitarimus, priemonės yra derinamos su kitais paramos teikėjais arba iškart paties susitarimo tekstu, arba vėliau įgyvendinimo etape. Tačiau jos ne visuomet įtraukiamos į bendrą institucinės paramos planą<sup>(4)</sup>, apimančią įvairių paramos teikėjų teikiamą finansavimą (žr. 2 langelį).

#### 2 langelis. Finansavimo susitarimuose numatyta institucinė parama

1. Etiopijoje finansavimo susitarime numatyta, kad 3,5 mln. eurų, skirtų institucinei paramai, turi būti pervesti į jungtinius, keletą paramos teikėjų vienijančius fondus. Vienas jų yra „Viešųjų paslaugų gebėjimų ugdymo programa“<sup>(1)</sup> (PSCAP) – bendra 400 mln. USD vertės penkerių metų trukmės grupės paramos teikėjų finansuojama ir Gebėjimų ugdymo ministerijos (MCB) koordinuojama bendra paramos programa.

2. Mozambike institucinei paramai skirti 5,5 mln. eurų bendriems veiksams su pagrindiniais paramos teikėjais. Tačiau į bendrą paramos programą jie nėra įtraukti, kadangi rengiant finansavimo pasiūlymą pastarosios dar nebuvo.

(2) Kaip nustatyta Kotonu sutarties 9 straipsnio 3 dalyje, kova su korupcija yra esminė Europos bendrijos paramos vystymui sudedamoji dalis.

(3) 2004 m. gruodžio mėn. Europos ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) Paramos vystymui komitetas ir organizacija Transparency International surengė vystymo partnerių forumą tema „Kaip pagerinti paramos teikėjų efektyvumą kovojant su korupcija“.

(4) Vadovo 1 skirsnio 3 dalis skelbia, kad „visą institucinę paramą turi apimti bendroji paramos programa, kurią parengia vyriausybė ir paramia paramos teikėjai. Ši parama turi papildyti bet kurią kitą paramos teikėjų skiriamą paramą“.

3. Nigeryje pagal programą numatyta skirti 1,35 mln. eurų Ekonomikos ir finansų ministerijai numatytiems techninės pagalbos veiksams. Numatyti veiksmai neįtraukti į bendrą paramos programą.

4. Čade 3,7 mln. eurų skirti gebėjimų ugdymui. Šis gebėjimų ugdymas nėra aiškiai įvardytas, nes rengiant finansavimo pasiūlymą poreikiai šioje srityje nebuvo nustatyti. Bendrą paramos programą numatyta parengti 2004 metų pabaigoje, kai bus baigtas „Finansinis šalies atskaitomybės įvertinimas“ (Country Financial Accountability Assessment) <sup>(2)</sup>.

5. Zambijoje 6,75 mln. eurų skirti institucinei paramai. Jie įtraukti į bendrą paramos programą, nepaisant to, kad pasirašant finansavimo susitarimą pastaroji dar nebuvo galutinai parengta. Šią programą 2004 m. gruodžio mėn. pasirašė 11 paramos teikėjų.

<sup>(1)</sup> Viešųjų paslaugų gebėjimų tobulinimo programa.

<sup>(2)</sup> Šalies finansinės atskaitomybės įvertinimas.

36. Bendra paramos programa leidžia apskaičiuoti poreikius, kuriuos gali su nauda patenkinti Europos Plėtros Fondai. Komisija turėtų pasirūpinti, kad būtų parengtas planas su apytiksliu tvarkaraščiu, kuriame būtų išvardyti visi reikalingi veiksmai, įskaitant tuos, kuriems finansavimas dar nesurastas.

#### Nėra delegacijų vadovų rekomendacijų

37. Delegacijų vadovai neparengė rekomendacijų kaip tai numatyta Vadove <sup>(1)</sup>. Beje, yra numatyta prašyti delegacijų vadovų įtraukti į pusmetines priežiūros ataskaitas savo apibendrintą nuomonę, o tai iš dalies atstotų tą patį veiksma. Abiem atvejais yra naudinga gauti aiškią ir oficialią nuomonę tų, kas nuolat artimai susiduria su šalies realijomis. Todėl Komisija turėtų išsaugoti šią nuostatą Vadove ir užtikrinti, kad ji būtų taikoma.

<sup>(1)</sup> Vadovo 3 skirsnio 4 dalies i punktą skelbia, kad „delegacijos vadovas parengia rekomendaciją dėl viešųjų finansų valdymo kokybės ir dėl jos pagerinimo perspektyvų... Atitinkamas sprendimas parengti finansavimo pasiūlymą bus priimtas...“.

#### Informacija atitinka tikrovę

38. Komisija identifikavo visus viešųjų finansų valdymą veikiančius trūkumus, kuriuos Audito Rūmai nustatė aplankytose šalyse atlikę auditus vietose. Išimtis buvo Čadas, kur auditorių grupė atskleidė rimtą įsiskolinimų problemą <sup>(2)</sup>, apie kurią paramos teikėjai, matyt, nežinojo.

#### Komisijos sprendimai pakankamai argumentuoti

39. Gavusi teigiamą EPF Komiteto nuomonę, Komisija nusprendė pasirašyti penkias išnagrinėtas programas, nepaisant šiose šalyse nustatytų viešųjų finansų valdymo trūkumų, tuo parodydama, jog jos manymu, vykdomos reformos yra patenkinamos. Šią nuomonę vertėtų rimčiau argumentuoti, pavyzdžiui, parodydant, kaip reformų plane numatyta šiuos trūkumus įveikti. (žr. 30 dalį).

40. Apskritai AKR šalyse pirminė viešųjų finansų valdymo padėtis pasižymi daugybe trūkumų. Kai kuriose aplankytose šalyse Komisija buvo viena pirmųjų paramos teikėjų, prisiėmusių šią riziką (žr. 3 langelį ir 1 priedo E ir F lenteles). Tačiau visais šiais atvejais tuo pat metu buvo vykdoma TVF programa.

#### 3 langelis. Kitų paramos teikėjų padėtis netikslinė, biudžetinės paramos požiūriu penkiose aplankytose šalyse

1. Etiopijoje 2002 m. Komisija buvo pirmoji paramos teikėja, skyrusi netikslinę biudžetinę paramą. 2003 m. prie jos prisijungė „Jungtinės karalystės tarptautinio vystymo departamentas“ (UK's Department for International Development) <sup>(1)</sup> (DFID), o 2004 m. – Pasaulio bankas ir Airija.

2. Mozambike biudžetinę paramą teikiančių paramos teikėjų skaičius nuo 2000 m. nuolat didėjo ir 2004 m. jų jau buvo apie 15.

<sup>(2)</sup> Šių įsiskolinimų šaltinis – suteiktos ir į sąskaitas įtrauktos (taigi apmokėtinės) paslaugos, tačiau kurių sutartys buvo sudaromos neprisimant biudžetinių įsipareigojimų ir neįtraukiant jų į apskaitą. Dėl to jos nepakliuvo į įsiskolinimų priežiūros, kurią vykdo paramos teikėjai, akiratį. Jų dydį būtina nustatyti labai tiksliai.

3. Nigeryje 2004 m. kovo mėn. Komisija kartu su TVF buvo vienintelės netikslinės biudžetinės paramos teikėjos. Pasaulio bankas ir Afrikos vystymo bankas (BAD) biudžetinę paramą pradėjo teikti tik 2004 m. pabaigoje.

4. Čade be Komisijos jau keletą metų biudžetinę paramą teikia kiti paramos teikėjai, kaip antai Afrikos vystymo bankas (BAD), Prancūzijos vystymo agentūra (AFD), Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas. Tačiau pastarasis sustabdė savo Skurdo mažinimo ir augimo programą (FRPC) atnaujinimą, o Komisija sustabdė savo programą.

5. Zambijoje 2004 m. gegužės mėn. Komisija su TVF ir Pasaulio banku buvo vieninteliai paramos teikėjai, teikiantys biudžetinę paramą. Kai kurie sutikti vietiniai paramos teikėjai, palankiai sutiko Komisijos iniciatyvą ir buvo pasirengę dalyvauti bendroje institucinės paramos programoje, tačiau nebuvo linkę patys teikti biudžetinę paramą artimoje ateityje.

(<sup>1</sup>) Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamentas.

Instrukcijos yra naudingas valdymo instrumentas, tačiau šiuo pradinio jų veiklos etapu (žr. 47–68 dalis), šį instrumentą galima patobulinti ir išplėtoti tokiais būdais:

- a) suderinus viešųjų finansų padėties aprašymo šabloną su vertinimo nuostatomis, kurias šiuo metu rengia partnerystės „Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė“ (PEFA) nariai (<sup>3</sup>) (žr. 2 priedą);
- b) reikalaujant vykdyti sistemingą institucinės paramos programos įgyvendinimo priežiūrą, leidžiančią nustatyti, kurie veiksmai kelia sunkumų ar atsilieka;
- c) reikalaujant, kad būtų aiškiai užtikrinamas nuoseklumas tarp įvairių tyrimų (tarp dviejų pirmiau įvardytų ir reformų priežiūros užduočių tvarkaraščio);

### Reformų eigos priežiūra

### Rengiama metodologinė bazė

41. Svarbiausios priemonės, numatytos viešųjų finansų valdymo raidai prižiūrėti yra delegacijų priežiūros ataskaitos ir efektyvumo rodikliai.

### Delegacijų priežiūros ataskaitos gali būti pagerintos

42. Vadove nurodoma, kad delegacijos turi stebėti viešuosius finansus ir rengti ataskaitas centrinėms Komisijos tarnyboms (<sup>1</sup>). Delegacijoms buvo duotas nurodymas įtraukti į pusmetines priežiūros ataskaitas padėties aprašymą (pagal pateiktą šabloną) ir viešųjų finansų reformos priežiūros užduočių tvarkaraštį (<sup>2</sup>).

(<sup>1</sup>) Vadovo 5 skirsnio 3 dalis be kita ko skelbia, kad „delegacija stebi viešųjų finansų sistemos pažangą per savo ryšius su nacionalinėmis institucijomis (Ekonomikos ir finansų ministerija, Audito Rūmais, Centrinio banku ir nacionalinio parlamento finansų komisija), kitais paramos teikėjais ir pilietine visuomene. Ji gauna iš šių institucijų reguliariai skelbiamas ataskaitas ir siunčia jas būstinei su savo pastabomis. Delegacija užtikrina ypatingą šalies vykdomų viešųjų finansų reformos programų priežiūrą ir, prireikus, su paramos teikėjais ir Europos Komisija suderintų priemonių (priemonių matricos) įgyvendinimą“.

(<sup>2</sup>) Pusmetinių priežiūros ataskaitų turinys ir forma yra aprašyti 2003 m. rugsėjo 18 d. Pažymyje Nr. 24972, kurią *EuropAid C3* parengė delegacijų vadovams.

- d) reikalaujant iš delegacijų bendros nuomonės su rekomendacijomis dėl tolesnių veiksmų;

- e) reikalaujant, kad, kiek tai įmanoma, visi priežiūros ataskaitų faktiniai duomenys būtų rengiami derinant su kitais paramos teikėjais, arba kad pastariesiems apie šiuos duomenis bent būtų pranešama (kiekviena vietos atstovybė praneša duomenis savo būstinei tam, kad galbūt būtų parengtas bendras dokumentas);

- f) reikalaujant, kad į vertinimo darbą kuo labiau įsitrauktų nacionalinės valdžios institucijos, siekiant visų pirma vystyti jų audito gebėjimus. Tačiau viešųjų finansų valdymo kokybės vertinimą turi atlikti nepriklausomi ekspertai;

- g) nuo pusmetinių ataskaitų pereinant prie metinių ataskaitų, kiek pagal Vadove numatytą išpėjimo procedūrą (<sup>4</sup>) leidžiama imtis atsakomųjų priemonių finansinių metų eigoje.

(<sup>3</sup>) 2001 m. įsteigta PEFA („Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė“) yra partnerystė tarp Pasaulio banko, Europos Komisijos, Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamento (DFID), Šveicarijos ekonomikos reikalų valstybės sekretoriato, Prancūzijos užsienio reikalų ministerijos, Norvegijos užsienio reikalų ministerijos ir Tarptautinio valiutos fondo.

(<sup>4</sup>) Vadovas numato, kad delegacijų vadovai privalo iniciuoti išpėjimo procedūrą, jei kiltų rimtesnių problemų, galinčių sutrikdyti programos įgyvendinimą.

43. Šios ataskaitos grindžiamos paramos teikėjų ir nacionalinių institucijų atliktais audитаis ir įvertinimais, šiuo metu patiriančiais gilius pokyčius. Antai Komisija kartu su kitais paramos teikėjais, visų pirma, Pasaulio banku, rengia naujus viešųjų finansų valdymo sistemų vertinimo rodiklius viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (PEFA) srityje (žr. 2 priedą), turėsiančius pakeisti kitus instrumentus.

44. Šie vertinimo rodikliai šiuo metu yra išbandomi trisdešimtyje šalių (iš kurių 18 AKR šalyse). Komisija pasiūlė būti vyriausia vadybininke keturiolikoje iš jų <sup>(1)</sup>. Taigi nuo 2005 m. paramos teikėjai bus įgiję patirtį, leidžiančią patobulinti šias taisykles taip, kad jos taptų pritaikomos ir veiksmingos. Išnagrinėjus vertinimo rodiklius buvo pasiūlyti kai kurie patobulinimai (žr. 2 priedo 7 dalį).

#### Gerinami efektyvumo rodikliai

45. Vykdydama biudžetinės paramos programas, Komisija naudoja efektyvumo rodiklius (žr. 3 priedą), kuriais įvertinama viešųjų finansų kokybės ir sektorių rezultatų pažanga ir kurių pagrindinė paskirtis yra – įtraukiant juos į kintamų mokėjimo dalių sumos skaičiavimą – skatinti paramą gaunančią šalį gerinti savo viešųjų finansų valdymą. Vadove aiškiai ir išsamiai aprašyta, kaip tinkamai pasirinkti ir naudoti efektyvumo rodiklius. Komisija 2005 m. pradžioje inicijavo apmąstymus kaip pagerinti šiuos rodiklius.

46. Šiuo metu naudojami efektyvumo rodikliai neaprepia visų vykdomų reformų aspektų, nes tam jų reikėtų tiek daug, kad jie taptų nebevaldomi. Todėl yra svarbu pateisinti daromą pasirinkimą ir aiškiai įvardyti sritis, kurių rodikliai neaprepia, paaiškinant, ar tos sritys nelaikomos prioritetinėmis, ar buvo neįmanoma nustatyti tinkamus rodiklius, ar jų skaičiavimui reikalinga bazė yra nepatikima (ir kad ateityje bus parengti patikimi rodikliai).

#### Metodologinės bazės įgyvendinimas

##### Neišsamios delegacijų priežiūros ataskaitos

47. Pirmosios penkių aplankytų šalių delegacijų parengtos priežiūros ataskaitos <sup>(2)</sup> pernelyg dažnai apsiriboja statiška viešųjų finansų valdymo analize, kuri paprastai būna kokybiška ir atitinka būstinės pateiktą šabloną. Šios ataskaitos yra neišsamios, kadangi be kita ko, jose nėra lentelės, atspindinčios viešųjų finansų

reformos priežiūrą (žr. 4 langelį). Geriau jas naudoti turėtų centrinės tarnybos, kurios ne visais atvejais davė atsakymą delegacijoms su aiškiais instrukcijomis, kokių priemonių imtis.

#### 4 langelis. Priežiūros ataskaitos penkiose aplankytose šalyse

1. Etiopijoje dvi 2004 metų kovo ir liepos mėn. paskelbtos priežiūros ataskaitos (2004-I ir 2004-II) buvo parengtos pagal būstinės šabloną ir jose pateikta kokybiška informacija, tačiau viešųjų finansų reformos priežiūros lentelė nebuvo užpildyta.

2. Mozambike pirmoji pusmetinė priežiūros ataskaita buvo pateikta pavėluotai dėl žmogiškųjų išteklių stokos delegacijoje. Šioje ataskaitoje pateikiama kokybiška informacija ir ji parengta kruopščiai laikantis pateikto šablono, tačiau joje stinga informacijos apie žmogiškųjų išteklių valdymą (ataskaitos I.B.3 dalis), apie išlaidų vykdymo išimtinių procedūrų išsaugojimą (II.B.4 dalis) ir apie skubiųjų institucinės paramos poreikių registravimą (III. C dalis). Taip pat neparengta viešųjų finansų reformos priežiūros valdymo ataskaita.

3. Nigeryje delegacija, kuri ataskaitų rengimo instrukcijas gavo pavėluotai, numatė parengti savo pirmą priežiūros ataskaitą antrąjį 2004 metų pusmetį, po to, kai bus baigta „Viešųjų išlaidų valdymo finansinės atskaitomybės <sup>(1)</sup>“ (PEMFA) peržiūra.

4. Čade delegacija nusiuntė būstinei dvi pusmetines priežiūros ataskaitas 2003 m. balandžio mėn. ir 2004 m. vasario mėn. (už antrąjį 2003 m. pusmetį). Pastaroji buvo parengta pavėluotai dėl žmogiškųjų išteklių stokos delegacijoje. Apie pirmąją ataskaitą būstinė parengė trumpą komentarą, kur išvardijo trūkstamą informaciją. Antroji ataskaita parengta kruopščiai laikantis pateikto šablono, tačiau yra neišsamūs, nes nėra informacijos apie Parlamento vaidmenį ir apie paramos teikėjų suteiktą institucinę paramą, taip pat nėra viešųjų finansų reformos priežiūros valdymo ataskaitos. Apskritai informacija yra tiksli ir aiškiai parodanti būdingus trūkumus, tačiau kelianti abejonių dėl tolesnių veiksmų. Pavyzdžiui:

- a) priežiūros ataskaitos I.B.3 dalyje nurodyta, kad „viešųjų finansų valdymo trūkumus iš esmės sąlygoja žmogiškieji ištekliai“;
- b) I.B.5 dalyje nurodoma: „Taip pat nepakankamai koordinuojami paramos teikėjų veiksmai“.

Trūksta nuorodų į vykdomus, planuojamus ar numatomus planuoti veiksmus šiems trūkumams pašalinti.

5. Zambijoje priežiūros ataskaitos dar nebuvo (parengta), kadangi finansavimo susitarimas pasirašytas 2004 m. birželio mėn.

<sup>(1)</sup> Žr. 2004 m. birželio 9 d. Pažymą Nr. 17450, kurią Generalinis direktoratas DEV ir *EuropAid* parengė keturiolikai suinteresuotų delegacijų.

<sup>(2)</sup> Ataskaitos, išnagrinėtos penkiose aplankytose šalyse iš esmės buvo pirmosios ataskaitos, paskelbtos nuo vykdomų programų pradžios.

<sup>(1)</sup> Viešųjų išlaidų valdymas ir finansinė atskaitomybė.

## Efektyvumo rodikliai ne visada skatinantys

48. Dėl efektyvumo rodiklių deramasi su vyriausybe (kuri kartu pasirašo finansavimo susitarimą), ir jie paprastai yra derinami su kitais paramos teikėjais. Su viešųjų finansų valdymu susijusių rodiklių pobūdis ir skaičius įvairiose šalyse yra skirtingi, tad labai skirtingas įvairiose šalyse yra jų tinkamumas skatinti reformų pažangą.

49. Biudžeto asignavimų ir vykdymo lygmens rodiklius, kurie, juos taikant vienam sektoriui, yra greičiau artimesni sektorių indėlio rodikliams, yra palyginti nesunku įvertinti, tačiau jie nėra patys tinkamiausi skatinti AKR šalis gerinti valdymo patikimumą, skaidrumą ir efektyvumą. Rodikliai, naudojami Etiopijoje, Mozambike ir Zambijoje, šiuo atžvilgiu yra silpnoki. Kita vertus, Nigeris ir Čadas <sup>(1)</sup> naudoja greičiau skatinamuosius rodiklius (žr. 5 langelį).

**5 langelis. Efektyvumo rodikliai, susiję su viešųjų finansų valdymu, įtraukti į penkių aplankytų šalių finansavimo susitarimus**

1. Etiopijoje yra trys viešųjų finansų rodikliai, susiję su finansiniu tvarkaraščiu, „Vyriausybės informacinės sistemos strategijos <sup>(1)</sup>“ (GISS) pažanga, ir biudžeto asignavimų sveikatos ir švietimo sektoriui lygiu. Jie parengti pagal „Skurdo mažinimo strategijos dokumentą <sup>(2)</sup>“ (PRSP) ir yra naudojami drauge su kitais paramos teikėjais.

2. Mozambike yra aštuoni viešųjų finansų rodikliai, iš kurių du susiję su biudžetine drausme (jie padeda įsitikinti, kad einamosios išlaidos neviršija biudžete nustatytų sumų), o kiti šeši – su einamųjų išlaidų vykdymo lygiu prioritetiniuose sektoriuose. Šie rodikliai nėra paimti nei iš „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta <sup>(3)</sup>“ (PARPA), nei iš bendros paramos teikėjų matricos „Performance Assessment Framework <sup>(4)</sup>“ (PAF).

3. Nigeryje yra septyni viešųjų finansų rodikliai, kurie yra susiję su: išieškojimo lygiu pagal „patente synthétique“ (pajamos pagrįstos neformaliojo sektoriumi; laikoma, kad susigrąžinimo lygis yra labai žemas); atmestų įsipareigojimo prašymų lygiu; terminu, skirtu mokėjimo nurodymams; įsiskolinimo lygiu; pavestų vykdyti asignavimų įvykdymo lygiu; pervedimo į „Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier“ (Savarankiškas kelių priežiūros fondas) (CAFER) vykdymo lygiu, ir šitam fondui (CAFER)skirtomis lėšomis. Kai kurie šių rodiklių paimti iš Daugiametės paramos skurdo mažinimui programos (PPARP), dėl kitų buvo susitarta su vyriausybe po to, kai 2001 m. vykdant struktūrinio koregavimo programos auditą buvo nustatyta trūkumų. Kiti paramos teikėjai rodiklių nenaudoja, o nustato savo asignavimams ypatingas sąlygas.

4. Čade yra dvidešimt viešųjų finansų rodiklių: šeši yra preliminaros sąlygos, veikiančios kaip rodikliai, susiję su dokumentais, kuriuos vyriausybė turi pateikti ar patvirtinti; septyni susiję su biudžeto vykdymo lygiu (įsipareigojimas/subsidija arba mokėjimai/įsipareigojimai); vienas – su įsiskolinimais; du – su viešaisiais pirkimais (sutarčių sudarymo būdas ir terminai); du – su konkursų ir sutarčių rengimo pažanga; ir du – su svarbios įrangos tiekimo paramą gaunančioms struktūroms lygiu. Jie nėra paimti iš PRSP (Skurdo mažinimo strategijos dokumento), nes pastarojoje iš 80 siūlomų rodiklių tik vienas susijęs su viešųjų finansų valdymu.

5. Zambijoje yra dvylika viešųjų finansų rodiklių. Visi jie skirti biudžeto sudarymui (biudžeto asignavimų suderinamumas su priimtomis programomis ir vykdomomis politikomis, ypatingą dėmesį skiriant socialiniams švietimo ir sveikatos sektoriams, Generaliniam auditoriui ir skurdo mažinimo programai) ir realiam biudžeto vykdymui (lėšos skiriamos pagal biudžeto asignavimą ir yra susijusios su banko išlaidų derinimu).

<sup>(1)</sup> Vyriausybės informacijos sistemų strategija.

<sup>(2)</sup> Strateginis skurdo mažinimo dokumentas.

<sup>(3)</sup> Absoliutaus skurdo mažinimo veiksmų planas.

<sup>(4)</sup> Efektyvumo vertinimo rodikliai.

50. Kita vertus, informacijos apie rodiklius, pateiktos finansavimo susitarimuose kokybė vis dar nepakankamai gera. Turėtų būti visuomet pateikiami patikslinimai, paaiškinantys kiekvieno rodiklio pagrindimą, apibrėžimą, skaičiavimo būdą ir informacijos šaltinius, kaip tai yra padaryta Nigerio finansavimo susitarime.

51. Taip pat būtų naudinga, kad Komisijai 2005 metais pravedus apmąstymų apie „sąlygotumų“ akciją, ji įtrauktų į savo vadovą nuorodas apie reikšmę, teikiamą kintamoms mokėjimų dalims ir viešųjų finansų efektyvumo rodikliams (žr. 3 priedo 4–5 dalis).

Nevienodas koordinavimo su kitais paramos teikėjais lygis įvairiose šalyse

52. Vadove teisingai pabrėžiama būtinybė kiek įmanoma daugiau dirbti koordinuojant veiksmus su kitais paramos teikėjais.

53. Paramos teikėjų koordinavimas vyksta, viena vertus, būstinių lygmeniu, o kita vertus, jų vietinių atstovybių kiekvienoje AKR šalyje lygmeniu. Kiekvieno paramos teikėjo atveju turi būti užtikrintas geras ryšys tarp šių dviejų lygmenų. Koordinavimas tarp būstinių viešųjų finansų efektyvumo priežiūros klausimais yra gana gerai organizuotas PEFA partnerystės forma (žr. 42–43 dalis) <sup>(2)</sup>, Komisijai atliekant vadovaujamą vaidmenį.

<sup>(1)</sup> Čade 2 rodikliai, susiję su tiekimo norma paramą gaunančioms struktūroms, yra naudingi, tačiau jie numato patikras, grindžiamas pažymomis apie gavimą, o to nepakanka. Būtina fizinė prekių kontrolė.

<sup>(2)</sup> PEFA valdymo komitetas, kuriame Komisija yra atstovaujama, susirenka du kartus per metus. PEFA darbų rezultatai pranešami kitiems pagrindiniams paramos teikėjams, priklausantiems Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai (OECD).

54. Vietinis koordinavimas paprastai yra patenkinamas, tačiau ne visuomet pakankamai struktūrizuotas (žr. 6 langelį). Jis nuolat keičiasi, nes reikia nemažai laiko, norint sukurti tinklą, prie kurio savanoriškai jungtųsi paramos teikėjai, kurių vis daugiau ir daugiau teikia biudžetinę paramą. Komisijos glaudžiai bendradarbiauja su Bretton Woods institucijoms, kurios daro didelę įtaką ir disponuoja realesnėmis lėšomis. Iš penkių applankytų šalių, koordinavimas yra labiausiai pažengęs Mozambike, kurio patirtis šioje srityje yra santykinai senesnė (žr. 4 priedą)

#### 6 langelis. Koordinavimas tarp paramos teikėjų penkiose applankytose šalyse

1. Etiopijoje koordinavimas tarp paramos teikėjų vyksta gerai. Delegacija pirmininkauja neformaliai biudžetinės paramos palaikymo grupei ir narystės teise priklauso viešųjų finansų valdymo komitetui, kuris kas mėnesį organizuoja paramos teikėjų ir vyriausybės posėdį. Visi vertinimo darbai atliekami drauge ir Etiopija, kuri priklauso 18 PEFA (Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė) išbandančių AKR šalių grupei, rengiasi bandyti savo naujus vertinimo rodiklius (žr. 44 dalį).

2. Padėtis Mozambike, kur nemaža geros praktikos pavyzdžių, parodyta 4 priede.

3. Nigeryje koordinavimas tarp paramos teikėjų neturi formalios struktūros, tačiau tarp jų yra nuolat palaikomas patenkinamas dialogas. Įvairias viešųjų finansų sritis tarpusavyje yra pasidaliję: Komisija, TVF ir AFD nori plėtoti audito instituciją (la *Chambre des comptes*), Pasaulio bankas (viešieji pirkimai ir struktūrinės reformos) ir TVF (makroekonominis reguliavimas ir valiutų klausimai).

4. Čade Komisijos, TVF, Pasaulio banko, Afrikos vystymo banko (BAD) ir Prancūzijos vystymo agentūros (AFD) atstovai neformaliai susitinka ir dalyvauja bendruose vertinimuose. Šie paramos teikėjai turi skirtingas sampratas apie šalies išorės auditą. Antai Komisija, TVF ir AFD nori plėtoti audito instituciją (la *Chambre des comptes*), Pasaulio bankas pasisako už kitą audito instanciją: Naftos verslo pajamų audito ir priežiūros kolegiją (le *Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers*), kurios tikslas – padaryti šių naftos pajamų naudojimą saugų.

5. Zambijoje koordinavimas vyksta sklandžiai. Pasaulio bankas, delegacija ir kiti paramos teikėjai parėmė vyriausybės sumanymą parengti PEMFA (Viešųjų išlaidų valdymo ir finansinės atsakomybės) peržiūrą ir iš jos išplauksiantį veiksmų planą. 2004 m. gruodžio mėn. vienuolika partnerių pasirašė bendrą plano įgyvendinimui skirtą paramos programą. PEMFA paramos teikėjų grupei pirmininkauja delegacija ir Norvegija. Be to, delegacija yra neformalios grupės, vertinančios vyriausybės išlaidų kokybę, narė. Galiausiai, 2004 m. aštuoni paramos teikėjai ir vyriausybė pasirašė partnerystės sutartį (*Harmonisation in Practice – HIP*), kurios svarbiausi tikslai yra: koordinavimas ir derinimas tarp paramos teikėjų, paramos teikėjų ir vyriausybės procedūrų suartinimas ir vyriausybės įsipareigojimas įgyvendinti reikiamas reformas. Komisija šios sutarties dar nepasirašė.

55. Komisija neturi išsamios informacijos apie kitų paramos teikėjų šalims gavėjoms skirtą ir išmokėtą biudžetinę paramą. Šią informaciją sunku gauti todėl, kad biudžetinės paramos sąvoka dar nėra pakankamai harmonizuota ir todėl, kad negaunama informacijos iš kai kurių paramos teikėjų.

*Santykius su Parlamentais ir Aukščiausiomis audito institucijomis būtina stiprinti*

56. Viešųjų finansų valdymo reformų sėkmė priklauso nuo to, kaip šalis jas savinasi visais lygiais: nuo pareigūno, kuris turi taikyti naujas procedūras, iki aukščiausių valstybės instancijų. Priešingu atveju – procedūros bus taikomos netinkamai arba net apeinamos. Šis savinimasis, be kita ko, priklauso nuo santykių tarp paramos teikėjų ir nacionalinių valdžios instancijų, visų pirma, Vyriausybės, Parlamento bei Aukščiausios audito institucijos (AAI).

57. Vyriausybė – Komisijos partnerė, kartu su ja pasirašanti biudžetinės paramos programas – yra svarbiausias subjektas rengiant ir įgyvendinant reformas, skirtas viešųjų finansų valdymui patobulinti.

58. Parlamentas vaidina svarbų vaidmenį sėkmingai įgyvendinant reformas, ypač tas reformas, kurios yra susijusios su biudžeto programavimu ir su AAI auditu ataskaitų paskesnėmis priemonėmis. Nepaprastai svarbu kiek įmanoma užtikrinti, kad parlamentai vykdytų šias užduotis savo valstybės interesų labui, o ne vien tik pasiduodami paramos teikėjų spaudimui. Pačios Komisijos teigimu, didžiausios pažangos pasiekia tos šalys, kurių parlamentai yra aktyviausi.

59. AAI yra išorės auditorius, įgaliotas įvertinti biudžeto vykdymą ir metinių finansinių ataskaitų patikimumą. Nors daugelyje AKR šalių prireiks daug laiko, kol AAI taps pajėgi pilnai atlikti savo užduotį, būtina sistemingai įtraukti AAI darbų rezultatus<sup>(1)</sup> į bendrą paramos teikėjų turimos informacijos visumą, tačiau tai daryti reikia taip, kad neatsirastų pernelyg glaudus ryšys tarp šių rezultatų ir mokamų išmokų dydžio.

60. Paprastai dialogas su vyriausybėmis yra formalizuotas ir patenkinamas<sup>(2)</sup>. Tačiau dažnai būna sunku pritraukti parlamentus ir dialogas sunkiai mezgasi su AAI (žr. 7 langelį). Taip yra dėl jų menkų pajėgumų ir dėl jų pozicijos vyriausybės ir paramos teikėjų atžvilgiu.

(1) Pažymėtina, kad kelių šalių paramos teikėjų AAI reguliariai susitinka koordinavimo struktūroje, vadinamoje „Užjūrio audito praktikos derinimu“ (*Harmonisation of Overseas Audit Practice – HOAP*). Jų tikslas – parengti koordinuotą metodiką, pagrįstą šalių gavėjų AAI darbais ir skirtą, su šių šalių sutikimu, atlikti biudžetinės paramos, kurią skyrė jų valstybė, panaudojimo auditus.

(2) Dialogas su vyriausybe yra formaliai numatytas finansavimo pasiūlymuose ir susitarimuose.



### 7 langelis. Nevaisingo dialogo su Aukščiausiomis audito institucijomis pavyzdžiai

1. Etiopijoje paramos teikėjai nesinaudojo generalinio auditoriaus (taip pat vidaus auditorių) ataskaitomis, parašytomis amhariko kalba. Po Audito Rūmų atlikto audito turėjo būti organizuotas vertimas į anglų kalbą, kuris leistų jomis pasinaudoti, o generalinis auditorius turėjo būti priimtas į viešųjų finansų valdymo komitetą, kurį sudaro paramos teikėjų ir vyriausybės atstovai.

2. Mozambike dialogas su Administraciniu teismu (Tribunal Administrativo – TA) mezgasi sunkiai. TA nesijaučia saistomas „Efektyvumo vertinimo rodiklių (1)“ (Performance Assessment Framework – PAF) matricos, kurios paskirtis – panaikinti jos ex-ante kontrolės užduotį, veikimo. Ši matrica priimta paramos teikėjams sutarus su vyriausybe ir TA nurodo, kad jis gali ir privalo taikyti tik nacionalinius teisės aktus.

(1) Efektyvumo vertinimo rodikliai.

61. Komisija, derindama su kitais paramos teikėjais, turi toliau plėtoti metodologiją, leidžiančią skirti deramą institucinę paramą aukščiausiomis audito institucijoms (1), bei įgyvendinti analogišką paramą parlamentų finansų ir biudžeto kontrolės komitetams.

62. Parlamento ir AAI kontroliuojama vyriausybė nėra pati geriausia pašnekovė apie pastarųjų pajėgumų stiprinimo priemones. Todėl, vykdant derybas su šalių vyriausybėmis, reikėtų pagalvoti, kaip Komisija galėtų priartėti prie šių institucijų.

### Žmogiškųjų išteklių stoka Komisijoje

63. Auditų metu nustatyta, kad kai kuriais atvejais viešųjų finansų reformų priežiūrai buvo skiriami nepakankami žmogiškieji ištekliai.

64. Beveik visi paskirti darbuotojai yra ekonomistai (kiti paramos teikėjai savo vietiniais atstovais taip pat skiria ekonomistus). Šis profilis yra tinkamas, tačiau jį būtų pravartu papildyti tais atvejais, kai delegacija biudžetinės paramos srityje skiria dirbti kelis darbuotojus.

(1) Audito Rūmų darbuotojai dalyvavo 2004 m. gruodžio mėn. Komisijos organizuotame seminare AAI gebėjimų vystymo tema.

65. Atitinkamų dalinių vadovų nuomone, centrinių tarnybų ištekliai yra nepakankami. Audito Rūmai mano, kad išmokų dydis ir klausimo svarba pateisintų pokyčius šioje srityje ir kad racionalus turimų išteklių naudojimas leistų pagerinti padėtį (?).

66. Kita vertus, kai kurias užduotis, kaip antai finansavimo pasiūlymų ir delegacijų priežiūros ataskaitų analizė, reikėtų susisteminti įvedant patikros sąrašus (3), kurie užtikrintų atliekamų darbų išsamumą ir nuoseklumą bei palengvintų jų apžvalgą.

67. Komisija ir toliau turėtų dėti pastangas tobulindama savo darbuotojų mokymą viešųjų finansų srityje (4).

68. Pagaliau reikėtų plėsti į kitus regionus Vakarų Afrikos delegacijose praktikuojamus patirties mainus bei geros praktikos identifikavimą ir skleidimą.

### Tikrovė: reformos vykdomos, tačiau valdymo kokybė šalyse paramos gavėjose vis dar labai menka

69. Penkiose šalyse atlikti auditai neatskleidė reikšmingų neatitikimų tarp Komisijos pateiktos informacijos ir vietoje nustatytų faktų (išskyrus 38 dalyje paminėtą problemą).

(2) Dėl to, kad viešųjų finansų valdymo priežiūrą dalijasi EuropAid bendradarbiavimo tarnyba ir Vystymo generalinis direktoratas (DEV), padėtis nėra optimali ir ši priežiūra veiksminga tik gerų asmeninių ryšių dėka.

(3) Standartinis tikrintinų dalykų sąrašas leidžia užtikrinti, kad atlikta išsami ir sisteminga dokumentų analizė ir nustatyti, kas atliko patikras.

(4) Audito Rūmų darbuotojai dalyvavo stebėtojų teisėmis trijuose pagrindiniuose mokymuose biudžetinės paramos temomis, kuriuos Komisija organizavo savo darbuotojams (du mokymai skirti makroekonominėi biudžetinei paramai – pradžios kursai ir pažengusiųjų kursai – ir vienas mokymas, skirtas sektorių biudžetinei paramai).

70. Viešųjų finansų valdymo sistemos turi daugybę trūkumų<sup>(1)</sup>, kurie dažnu atveju ypač rimti periferijos lygmeniu, antai savivaldybėse, o biudžetinei paramai ir toliau gresia netinkamo panaudojimo rizika. Tačiau šiuo metu vykdoma daug svarbių reformų, skirtų šią riziką sumažinti, ir šalių paramos gavėjų pastangos šioje srityje yra juntamos. Pastebėta pažanga šiose srityse: biudžeto programavimo (geriau atsižvelgiama į skurdo mažinimo strategiją); pajamų<sup>(2)</sup> ir išlaidų vykdymo (supaprastinant schemas ir dažnu atveju jas kompiuterizuojant, racionaliau valdant grynuosius pinigus ir taikant griežtesnes viešųjų pirkimų taisykles); finansinių ataskaitų pateikimo (tai darant greičiau) ir vidaus bei išorės audito (žr. 8 langelį).

**8 langelis. Pagrindinės su viešųjų finansų valdymu susijusios reformos, kurios buvo vykdomos 2004 metais penkiose aplankytose šalyse**

1. Etiopijoje išlaidų valdymo ir kontrolės programa (EMCP) apima aštuonis projektus, šiuo metu vykdomus finansų teisinės sistemos, viešųjų išlaidų programos, biudžeto reformos (programavimas ir priežiūra), apskaitos reformos, grynujų pinigų valdymo, finansinės informacijos sistemos bei vidaus ir išorės audito srityse.

2. Mozambike pagrindinė reforma yra susijusi su Valstybės finansinio administravimo sistema (SISTAFE). Ši reforma pradėta vykdyti neseniai, vėluojant, ir apima išlaidų ir pajamų schemų supaprastinimą, išdo sąskaitų racionalizavimą, išlaidų kompiuterizavimą, biudžeto klasifikavimą, sąskaitų uždarymą ir auditą, (bendrąjį finansų patikrinimą) generalinę finansų inspekciją, biudžeto procedūras ir vidutinės trukmės programavimą. Be to, vykdoma tiekimo procedūrų reforma ir fiskalinių pajamų bei muitų reforma. Pastaroji jau artėja prie pabaigos ir nuo 1996 m. iki 2004 m. šalies vidaus pajamos išaugo nuo 9 % iki maždaug 14 % bendrojo vidaus produkto.

3. Nigeryje buvo priimta nauja biudžetinė nomenklatūra ir naujas buhalterinės apskaitos sąskaitų planas, kurie šiuo metu yra įgyvendinami. Šiuo metu atnaujinami biudžeto ciklą reglamentuojantys teisiniai ir administraciniai tekstai ir rengiamos reformos, susijusios su pajamų surinkimu, viešaisiais pirkimais ir aukščiausia audito institucija.

4. Čade buvo pradėtos reformos, susijusios su vidutinės trukmės išlaidų taisyklių įvedimu, finansų įstatymais, biudžetų programų įvedimu, išlaidų schemos kompiuterizavimu ir racionalizavimu, viešaisiais pirkimais, fiskalinėmis pajamomis ir muitais bei valdymo instrumentų tobulinimu.

5. Zambijoje pradėta vykdyti visa eilė reformų, susijusių su paslaugų restruktūrizavimu, valstybės tarnautojų atlyginimų sistema, decentralizacija ir viešųjų finansų valdymu ir finansine atskaitomybe (PEMFA), suskirstytą į dvylika sričių, apimančių visą biudžeto ciklą. Finansinio valdymo kompiuterizavimas jau įvykdytas ir vyriausybė 2004 m. priėmė biudžetą, paremtą veikla, susijusia su vidutinės trukmės programavimu bei mėnesiniais lėšų pervedimo ribojimais.

71. Turint omenyje reformų mastą ir sudėtingumą, joms vykdyti reikia daug laiko, ypač dėl to, kad administracijų, atsakingų už jų vykdymą, pajėgumai paprastai yra labai riboti ir tai sąlygoja dažnus vėlavimus. Dar anksti kalbėti apie reikšmingus ilgalaikius rezultatus, nepaisant to, kad Komisijos įdiegta priežiūra atskleidžia greičiau teigiamus dalinius tarpinius rezultatus.

**Tinkamas Komisijos reagavimas**

72. Kiekvienas finansavimo susitarimas yra sutartis tarp Komisijos ir šalies paramos gavėjos. Komisija gali reaguoti į kurios nors šalies paramos gavėjos viešųjų finansų valdymo kokybės pokyčius keturiais būdais. Ji gali sustabdyti programą vienašališkai, ją keisti susitarusi su šalimi paramos gavėja, imtis veiksmų vykdančią programą ir įtakoti kitos programos rengimą. Komisijos reagavimas yra nuoseklus ir atitinka jos dinamišką principą (žr. 28 dalį). Antai Komisija sustabdė pirmosios 20 milijonų eurų mokėjimo dalies (nekintamos) išmoką Čadui, po to, kai buvo nutraukta TVF programa<sup>(3)</sup>.

73. Kai kintamos mokėjimo dalies išmoka yra mažesnė už nustatytą maksimumą, likutis yra skiriamas šaliai paramos gavėjai, o tai sumažina kintamų mokėjimo dalių skatinamąjį poveikį. Didesnis poveikis būtų pasiektas, numačius, kad šalis paramos gavėja praranda tokius likučius.

<sup>(1)</sup> Be to, kad šalyse paramos gavėjose apskritai administraciniai gebėjimai yra silpni, trūkumai taip pat dažnai paveikia, pavyzdžiui, viešuosius pirkimus, pirkimų priežiūrą (nevedama „medžiagų“ ir inventoriaus apskaita), grynujų pinigų valdymą, buhalterinę apskaitą, valdymo instrumentus arba vidaus ir išorės audito tarnybų procedūras ir priemones.

<sup>(2)</sup> Į šalies vidaus pajamas dažnai *de facto* atsižvelgiama vyriausybės reformose, nepaisant to, kad Komisija nepakankamai įtraukia jas į savo Vadovą (žr. 24 dalį).

<sup>(3)</sup> Derybos dėl programos, finansuojamos iš Skurdo mažinimo ir augimo programos (PRGF), 6-osios peržiūros tarp TVF ir vyriausybės, kurios vyko 2003 metais, nesibaigė sutarties pasirašymu. Kadangi PRGF programa baigėsi 2004 metų sausio 6 d. ir nebuvo atnaujinta, Čadas pagal Kotonu sutarties 67 straipsnio 4 dalį automatiškai tapo neatitinkančiu reikalavimų biudžetinei paramai gauti.

74. Kadangi viešųjų finansų valdymo reformos yra vidutinės arba ilgalaikės trukmės procesai, kiekvieną kartą atnaujinant programą turėtų būti koreguojami biudžetinės paramos „sąlygotumai“ (išankstinės sąlygos, rodikliai ir kintamų mokėjimo dalių skaičiavimas), atsižvelgiant į pasiektą pažangą ir naujus prioritetus. Dar anksti spręsti, kokie pakeitimai bus daromi šiame etape penkiose aplankytose šalyse.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

### Išvados

75. Audito rūmų auditas leidžia taip atsakyti į klausimus, iškeltus 19 dalyje.

76. Komisija parengė **metodologinę bazę**, leidžiančią jai įvertinti pradinę viešųjų finansų valdymo padėtį šalyje paramos gavėjoje, taip pat tos padėties kaitą (žr. 23 ir 41 dalis). Tačiau šioje metodologijoje, kuri yra pažangesnė už anksčiau naudotą, esama spragų (žr. 24 ir 26 dalis) ir ji yra nepakankamai tiksli (žr. 25 dalį). Ji neprisideda aiškinant paramos programų suderinamumą ir nuoseklumą (žr. 30 dalį). Vadovas nėra atnaujinamas (žr. 27 dalį). Instrukcijos dėl priežiūros ataskaitų taip pat dar nėra išsamios, nepaisant to, kad Komisija jas jau rimtai tobulino (žr. 42 dalį).

77. Pradiniu etapu ši metodologinė bazė buvo **įgyvendinama** palyginus nuosekliai, nors nebuvo pakankamai atsižvelgta į korupciją, nebuvo delegacijų vadovų rekomendacijų ir kartais net bendrų institucinės paramos taisyklių (žr. 31–37 dalis). Prastesnė padėtis buvo vykdančiąsias priežiūras, kai delegacijų parengtos ataskaitos buvo statiškos ir neišsamios, o efektyvumo rodikliai atskirais atvejais buvo nepakankamai skatinantys (žr. 47–51 dalis).

78. Šiuos procesus yra sudėtinga ir nepatogu įgyvendinti, kadangi jie taikomi suverenioms valstybėms, nuo kurių gebėjimo savintis reformas didžia dalimi priklauso sėkmė, kurią Komisija gali skatinti, tačiau kurios ji vienašališkai nevaldo.

79. Komisija taip pat nevaldo koordinavimo tarp paramos teikėjų, nepaisant to, kad ji šiame procese vaidina vadovaujamą vaidmenį būstinių lygmeniu, pirmiausia su Pasaulio banku, PEFA srityje (žr. 43 dalį). Tačiau koordinavimas AKR šalyse lieka problemiškas, o tai kelia pavojų PEFA vertinimo rodiklių įgyvendinimui vietoje.

80. Informacija, kuria remiantis buvo priimti sprendimai dėl finansavimo – taip pat informacija, pateikta priežiūros dokumentuose – **atitinka tikrovę**. Šiuo požiūriu viešųjų finansų valdymo sistemas veikiantys trūkumai Komisijai yra paprastai gerai žinomi (žr. 38 ir 69–71 dalis).

81. Komisijos **sprendimai** dėl finansavimo ir jų **koregavimai** programos vykdymo eigoje yra tinkami, nes ji dinamiškai aiškina Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalį (žr. 28 dalį). Tačiau turint omenyje, kad toks aiškinimas, bent pirmuoju etapu, padidina riziką, juo svarbiau, kad Komisija užtikrintų griežtą priežiūrą.

82. Kita vertus, jos **sprendimai** nėra pakankamai argumentuoti (žr. 39 dalį). Finansavimo pasiūlymuose ir susitarimuose nepakankamai aiškiai parodyta, kaip atskleisti viešųjų finansų valdymo trūkumai yra susiję su vyriausybės reformų programomis, šioms reformoms įgyvendinti reikalinga institucine parama ir priežiūros instrumentais, įskaitant išankstines sąlygas ir efektyvumo rodiklius (žr. 30 dalį). Ši sąsajos ir perspektyvos aiškumo stoka, taip pat pernelyg padrikas ir nestruktūruotas pateikimas neleidžia EPF komitetui tvirtinti, kad yra atsižvelgta į visus trūkumus (žr. 32–33 dalis).

83. Tiesioginę, netikslinę biudžetinę paramą lydinčioms reformoms vykdyti reikia daug laiko. Šiuo metu dar anksti kalbėti apie galimybę nustatyti reikšmingus ilgalaikius rezultatus, nors Komisijos įdiegta priežiūra rodo greičiau teigiamus tarpinius dalinius rezultatus (žr. 69–71 dalis). Todėl biudžetinės paramos panaudojimo rizika (žr. 12 dalį), kuri kelia susirūpinimą Parlamentui ir Tarybai (žr. 2 dalį), didžia dalimi išlieka aktuali. Šios rizikos valdymą turėtų pagerinti šios rekomendacijos.

### Rekomendacijos

84. Komisija turėtų atnaujinti savo Metodinį vadovą, skirtą programavimui ir biudžetinės paramos įgyvendinimui trečiojoje šalyje, įtraukdama į jį tinkamas instrukcijas, leidžiamas nuo 2002 m. kovo mėn. (žr. 27 dalį) ir jį patobulinti siekdama užtikrinti, kad kiekvienoje paramos programoje būtų nuoseklumas tarp nustatytų trūkumų, jiems pašalinti vykdomų reformų, institucinės paramos ir priežiūros instrumentų (žr. 30 dalį). Kita vertus, įvairios su šalies vidaus pajamomis susijusios problemos, kaip antai tos, kurios kyla dėl viešųjų įstaigų veiklos (žr. 24 dalį), taip pat dėl korupcijos (žr. 34 dalį), turi susilaukti didesnio dėmesio. Taip pat į vadovą būtina įtraukti patobulinimus, susijusius su delegacijų priežiūros ataskaitomis (žr. 42 dalį).

85. Komisija turėtų pasirūpinti formalėsiu ir geriau struktūruotu įrodymu, kad yra laikomasi Kotonu sutarties 61 straipsnio 2 dalies, aiškiai išdėstydama argumentus, leidžiančius manyti, kad šalies paramos gavėjos pasirinkta kryptis yra patenkinama, atsižvelgiant į viešųjų finansų valdymo trūkumus, įvardytus pirminiame įvertinime (žr. 39–40 dalis).

86. Komisija turėtų naudoti tokius efektyvumo rodiklius, kurie iš tikrųjų skatina šalis paramos gavėjas stengtis kuo geriau vykdyti savo reformas ir kurie yra labiau orientuoti į rezultatus, atspindinčius valdymo pagerėjimą (žr. 49 dalį).

87. Komisija turi padaryti viską, ką gali, kad būtų parengti viešųjų finansų efektyvumo vertinimo rodikliai, pritaikyti PEFA sričiai (žr. 43 dalį). Šis svarbus koordinavimo tarp paramos teikėjų projektas turi būti gerinamas, atsižvelgiant į rezultatus, kurie bus gauti užbaigus bandymų etapą, taip pat į Audito Rūmų pasiūlymus (žr. 2 priedo 7 dalį), ypač pasiūlymą dėl patikrų testų. Labai svarbu, kad paramos teikėjai, ypač tie, kurie dalyvauja šioje partnerystėje, artimiausiu laiku priimtų ir įgyvendintų šias taisykles.

88. Koordinavimas tarp paramos teikėjų vietinių atstovų turėtų būti sustiprintas šiais lygmenimis: stebėjimo, įvertinimo ir auditų vykdymo; institucinės paramos *įgyvendinimo*; sąlygų bei efektyvumo rodiklių naudojimo, turint omenyje, kad kiekvienas paramos teikėjas išsaugo savo sprendimo laisvę savo mokamų išmokų atžvilgiu (žr. 54 dalį).

89. Santykiai su šalių paramos gavėjų valdžios institucijomis turėtų būti *sistemiškai* struktūruojami ir plečiami, bendradarbiaujant ne tik su vyriausybe, bet ir su parlamentais bei aukščiausios audito institucijomis. Pastarųjų institucijų pajėgumus būtina sustiprinti tam, kad jos galėtų sėkmingai vykdyti joms pačioms aktualias reformas bei kontroliuoti reformas, susijusias su vykdomąja valdžia. Todėl, vedant derybas su šalių vyriausybėmis, reikia išsiaiškinti, kaip Komisija galėtų artimiau bendradarbiauti su parlamentais ir AAI (žr. 56–62 dalis).

Šią ataskaitą Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2005 m. birželio 29 ir 30 d. įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*  
Hubert WEBER  
*Pirmininkas*

## 1 PRIEDAS

## ŠEŠIOS LENTELĖS, ILIUSTRUOJANČIOS BIUDŽETINĖS PARAMOS SVARBĄ

## A lentelė

Biudžetinės paramos dalis <sup>(1)</sup> EPF paramoje (įsipareigojimai ir mokėjimai) 1999–2004 m.

(milijonais eurų)

	Metai	Visa biudžetinė parama <sup>(2)</sup>	Visa EPF parama	Biudžetinės paramos dalis EPF paramoje
		A	B	C = (A / B)
Įsipareigojimai	1999	276,93	2 693,00	<b>10,28 %</b>
	2000	1 350,20	3 757,41	<b>35,93 %</b>
	2001	386,50	1 554,16	<b>24,87 %</b>
	2002	595,60	1 768,39	<b>33,68 %</b>
	2003	972,80	3 395,83	<b>28,65 %</b>
	2004	469,40	2 375,15	<b>19,76 %</b>
Mokėjimai	1999	206,48	1 275,00	<b>16,19 %</b>
	2000	587,62	1 548,16	<b>37,96 %</b>
	2001	672,90	2 067,86	<b>32,54 %</b>
	2002	570,21	1 852,72	<b>30,78 %</b>
	2003	615,20	2 179,47	<b>28,23 %</b>
	2004	724,42	2 197,84	<b>32,96 %</b>

<sup>(1)</sup> Iki Kotonu sutarties įsigaliojimo kaip struktūrinė pertvarka.<sup>(2)</sup> Įskaitant SĮŠ (Smarkiai išsiskolinusių šalių) iniciatyvą.

Šaltinis: Komisijos duomenys.

## B lentelė

## Tiesioginės ir netikslinės paramos dalis 2003 ir 2004 metais

(milijonais eurų)

	2003		2004	
	Įsipareigojimai	Mokėjimai <sup>(1)</sup>	Įsipareigojimai	Mokėjimai <sup>(1)</sup>
A) Tiesioginė netikslinė biudžetinė parama	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Tiesioginė tikslinė biudžetinė parama	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Netiesioginė biudžetinė parama	0,00	8,02	43,60	26,52
<b>D) Visa biudžetinė parama, išskyrus SĮŠ (A + B + C) iniciatyvą</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>
E) SĮŠ iniciatyva <sup>(2)</sup>	200,00	208,97	0,00	100,00
<b>F) Visa biudžetinė EPF parama (D + E)</b>	<b>972,80</b>	<b>615,20</b>	<b>469,40</b>	<b>724,42</b>
<b>G) Visa EPF parama</b>	<b>3 395,83</b>	<b>2 179,47</b>	<b>2 375,15</b>	<b>2 197,84</b>
Tiesioginės ir netikslinės biudžetinės paramos dalis visoje EPF (A / F) paramoje	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Tiesioginės ir netikslinės biudžetinės paramos dalis visoje EPF (A / G) paramoje	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

<sup>(1)</sup> Mokėjimai priskiriami finansinių metų įsipareigojimams arba neįvykdytiems ankstesnių metų įsipareigojimams.<sup>(2)</sup> SĮŠ (Smarkiai išsiskolinusios šalys) iniciatyva skirta palengvinti šių šalių išorės skolą. Savo poveikiu ji artima biudžetinei paramai, tačiau jai netaikomas toks pat audito mechanizmas. Įsipareigojimus ir mokėjimus EPF įtraukia į EPF sąskaitas, kai jie paskiriami Europos investicijų bankui (EIB) ir Pasaulio bankui (PB).

Šaltinis: Komisijos duomenys.

## C lentelė

## EPF biudžetinės paramos sumos pagal šalis (įsipareigojimai ir mokėjimai), 2003 ir 2004 m. (išskyrus SĮŠ)

(milijonais eurų)

Šalys	2003		2004	
	Įsipareigojimai	Mokėjimai <sup>(1)</sup>	Įsipareigojimai	Mokėjimai <sup>(1)</sup>
Beninas	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundis	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerūnas	0,00	8,86	0,00	0,00
Žaliasis Kyšulys	0,00	9,00	5,80	5,50
Džibutis	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopija	0,00	10,70	95,00	45,00
Gana	0,00	25,57	62,00	27,85
Gajana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaika	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenija	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotas	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskaras	0,00	34,50	35,00	20,67
Malis	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritanija	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambikas <sup>(2)</sup>	16,40	41,00	0,00	51,10
Nigeris <sup>(2)</sup>	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Centr. Afrikos Respublika	0,00	0,00	0,00	11,90
Kongo Demokratinė Respublika	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
San Tomė ir Prinsipė	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegalas	0,00	3,80	53,00	25,30
Siera Leonė	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzanija	114,00	68,50	0,00	31,50
Čadas	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambija <sup>(2)</sup>	128,50	28,68	0,00	50,99
<b>Iš viso</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>

<sup>(1)</sup> Mokėjimai priskiriami finansinių metų įsipareigojimams arba neįvykdytiems ankstesnių metų įsipareigojimams.

<sup>(2)</sup> 2004 m. mokėjimai apima ir kintamas mokėjimų dalis Mozambike (9,1 mln. eurų), Nigeryje (8,25 mln. eurų) ir Zambijoje (29,5 mln. eurų).

Šaltinis: Komisijos duomenys.

## D lentelė

**Biudžetinės paramos dalis nacionaliniame penkių aplankytų šalių biudžete (EPF ir kiti paramos teikėjai) 2004 m.**

(milijonais eurų)

Šalys	Šalies biudžetas <sup>(1)</sup>	Komisijos išmokėta biudžetinė parama	Kitų paramos teikėjų išmokėta biudžetinė parama	Visa išmokėta biudžetinė parama	Visos išmokėtos biudžetinės paramos dalis
	A	B	C	D = B + C	D / A
Čadas	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Etiopija	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambikas	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Nigeris	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Zambija	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

<sup>(1)</sup> Biudžeto sumos Čade 2003 m.

Šaltinis: Komisijos duomenys.

## E lentelė

**Biudžetinės paramos dalis visoje pagrindinių paramos teikėjų penkiolikai Afrikos šalių 2003 m. pervedtoje paramoje <sup>(1)</sup>**

Paramos teikėjai	Biudžetinės paramos dalis visoje paramoje
Pasaulio bankas <sup>(2)</sup>	48,1 %
Jungtinė Karalystė	34,2 %
Europos Komisija	30,7 %
Nyderlandai	27,8 %
Švedija	21,5 %
Šveicarija	19,2 %
Afrikos vystymo bankas	16,5 %
Italija	16,0 %
Airija	15,2 %
Norvegija	14,5 %
Kanada	12,0 %
Danija	10,1 %
Vokietija	6,4 %
Suomija	3,9 %
Prancūzija	2,3 %
Japonija	1,0 %
<b>Svorinis vidurkis</b>	<b>25,7 %</b>

<sup>(1)</sup> Šios 15 šalių yra: Beninas, Burkina Fasas, Etiopija, Gana, Kenija, Madagaskaras, Malavis, Malis, Mozambikas, Nigeris, Uganda, Ruanda, Senegalas, Siera Leonė ir Tanzanija.<sup>(2)</sup> Pasaulio banko parama dažniausiai yra Paskolos.

Šaltinis: SPA – Strateginė partnerystė su Afrika – Studija apie biudžetinės paramos derinimą su balansine parama mokėjimams, lyginant su Nacionaline skurdo mažinimo strategija – galutinis projektas, 2005 m. vasario 7 d.

Skaičiai šiame dokumente yra apytiksliai, tai – paprasta sąmata.

## F lentelė

## Biudžetinė parama, kurią 2004 m. penkiose aplankytose šalyse išmokėjo įvairūs paramos teikėjai

(milijonais eurų)

Paramos teikėjas	Etiopija		Mozambikas		Nigeris		Čadas		Zambija	
	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%
Europos Komisija	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Pasaulio bankas <sup>(1)</sup>	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Tarptautinis valiutos fondas <sup>(1)</sup>	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikos vystymo bankas	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Vokietija	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgija	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Danija	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suomija	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Prancūzija	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Airija	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italija	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japonija	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norvegija	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Nyderlandai	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugalija	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Jungtinė Karalystė	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Švedija	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Šveicarija	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
<b>Iš viso</b>	<b>281,38</b>	<b>100,0 %</b>	<b>190,25</b>	<b>100,0 %</b>	<b>71,32</b>	<b>100,0 %</b>	<b>22,00</b>	<b>100,0 %</b>	<b>265,99</b>	<b>100,0 %</b>

<sup>(1)</sup> Ši parama yra paskolos.

Šaltinis: Komisijos duomenys.



## 2 PRIEDAS

## NAUJŲ VIEŠŪJŲ FINANSŲ VALDYMO SISTEMŲ VERTINIMO RODIKLIŲ PROJEKTAS

1. Delegacijų priežiūros ataskaitos pagrįstos esamomis diagnozėmis ir įvertinimais. Pagrindiniai viešųjų finansų kokybei įvertinti skirti tradiciniai instrumentai, kurių daugumą parengė Tarptautinis valiutos fondas ir Pasaulio bankas, yra „Šalies finansinės atskaitomybės įvertinimas (1)“ (CFAA), „Viešųjų išlaidų apžvalga (2)“ (PER), „Standartų ir kodų laikymosi ataskaita (3)“ (ROSC), „Šalies viešųjų pirkimų vertinimo ataskaita (4)“ (CPAR), „Smarkiai išsiskolinusios skurdžios šalys ir Veiksmų planas (5)“ (HIPC AAP), „Patikėtinės rizikos vertinimas (6)“ (FRA), ir „Viešųjų išlaidų priežiūra (7)“ (PETS). Kai kuriose šalyse, antai Etiopijoje, paramos teikėjai parengė instrumentų pakaitalus, pritaikytus vietos sąlygoms.

2. Dėl tokios gausos įvertinimų, kuriuos keblu taikyti ir kartais sudėtinga naudoti, iškilo poreikis juos racionalizuoti suvedant į vieną ataskaitą. Šis naujajį instrumentą, kuris neturi prisidėti prie kitų, o juos pakeisti, numatoma padaryti tinkamą visiems paramos teikėjams ir pritaikomą visose šalyse (ne vien tik AKR šalyse). Jis turi padėti susidaryti pakankamai pilną šalies viešųjų finansų valdymo vaizdą, visų pirma apimančią visus didžiuosius rizikos veiksnius, susijusius su programavimu, biudžeto vykdymu, sąskaitų pateikimu ir vidaus bei išorės auditais.

3. Štai kodėl 2004 metais PEFA (Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė (8)) pradėjo rengti naujus viešųjų finansų valdymo sistemų vertinimo rodiklius (Vertinimo rodikliai). Šio instrumento pagrindą sudaro dvidešimt aštuoni rodikliai, skirti su viešųjų finansų valdymu susijusių procedūrų, sistemų ir institucijų tinkamumui ir veiksmingumui vertinti (žr. *G lentelę*).

*G lentelė*

**Tipiniai rodikliai, susiję su viešųjų finansų valdymu, parengti PEFA  
(Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė) partnerių**

<b>A. VIEŠŪJŲ FINANSŲ VALDYMO SISTEMŲ EFEKTYVUMAS</b>	
1.	Bendras biudžeto deficitas, palyginus su pradiniu patvirtintu biudžetu.
2.	Realių biudžetinių išlaidų sudėtis, palyginus su pradiniu patvirtintu biudžetu.
3.	Visos viešosios pajamos, palyginus su pradiniu patvirtintu biudžetu.
4.	siskolinimų atsargos; nauji per praėjusius finansinius metus susikaukę išsiskolinimai.
<b>B. SVARBIAUSIOS TARPSEKTORINĖS CHARAKTERISTIKOS: IŠSAMUMAS IR SKAIDRUMAS</b>	
5.	Biudžetinės rizikos veiksnių visumos valdymo priemonių išsamumas.
6.	Biudžeto ataskaitų gebėjimas atspindėti visas reikšmingas išlaidas, skirtas centrinės valdžios veiklai, įskaitant paramos teikėjų finansuojamą veiklą.
7.	Informacijos apie biudžeto prognozes tikslumas, biudžetas ir biudžeto vykdymas, atspindėjimas biudžeto dokumentuose.

(1) Šalies finansinės atskaitomybės įvertinimas.

(2) Viešųjų išlaidų apžvalga.

(3) Standartų ir kodų laikymosi ataskaita.

(4) Analitinė viešųjų pirkimų apžvalga.

(5) Smarkiai išsiskolinusios skurdžios šalys – įvertinimas ir veiksmų planas.

(6) Patikėtinės rizikos įvertinimas.

(7) Viešųjų išlaidų kontrolė.

(8) 2001 m. įsteigta PEFA („Viešosios išlaidos ir finansinė atskaitomybė“) yra partnerystė tarp Pasaulio banko, Europos Komisijos, Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamento (DFID), Šveicarijos ekonomikos reikalų valstybės sekretoriato, Prancūzijos užsienio reikalų ministerijos, Norvegijos užsienio reikalų ministerijos ir Tarptautinio valiutos fondo. Komisija, kuri yra jos narė nuo įsteigimo, vaidina joje vadovaujamą vaidmenį.

8.	Administracinė, ekonominė, funkcinė ir programinė biudžeto klasifikacija.
9.	Biudžeto išlaidų, skirtų skurdo mažinimui, registravimas.
10.	Svarbiausios informacijos apie viešuosius finansus ir sąskaitų auditų ataskaitas skelbimas ir skleidimas.
<b>C.</b>	<b>BIUDŽETO CIKLAS</b>
<i>C i)</i>	<i>Vidutinės trukmės planavimas ir biudžeto rengimas</i>
11.	Daugiametis biudžeto planavimo pobūdis, viešųjų išlaidų politikos ir biudžeto rengimas.
12.	Biudžeto rengimo proceso tvarkingumas ir dalyvavimas procese.
13.	Administracinių išlaidų biudžeto sudarymo koordinavimas ir investavimo išlaidos.
14.	Teisinis metinio biudžeto įstatymo nagrinėjimas.
<i>C ii)</i>	<i>Biudžeto vykdymas</i>
15.	(Grynųjų) pinigų srautų planavimo, valdymo ir priežiūros priemonių efektyvumas.
16.	Skolos ir garantijų valdymui ir registravimui taikomos procedūros.
17.	Ministerijų ir išlaidas vykdančių įstaigų gebėjimas planuoti ir skirstyti išlaidas pagal pradinius/patikslintus biudžetus.
18.	Duomenys, patvirtinantys, kad išlaidas vykdančios įstaigos gauna į biudžetą įrašytas lėšas laiku ir skaidriai.
19.	Vidaus patikrų efektyvumas.
20.	Vidaus audito procedūrų efektyvumas.
21.	Atlyginimų patikrų efektyvumas.
22.	Skaidrios viešųjų pirkimų sistemos, kuri yra sudėtinė viešųjų finansų valdymo sistemos dalis ir yra pagrįsta teisės aktais, kurie skatina konkurenciją, išlaidų optimizavimą ir patikrų efektyvumą, buvimas.
<i>C iii)</i>	<i>Buhalterinės procedūros ir finansinės ataskaitos</i>
23.	Duomenų suderinimo reguliarumas ir nustatytų terminų laikymasis.
24.	Einamųjų biudžeto vykdymo ataskaitų kokybė ir sklaida bei terminų laikymasis.
25.	Audituojamų, įstatymų leidžiamajai valdžiai teikiamų finansinių ataskaitų kokybė ir nustatytų terminų laikymasis.
<i>C iv)</i>	<i>Išorinė atskaitomybė, auditas ir nagrinėjimas</i>
26.	Išorės audito apimtis ir pobūdis.
27.	Vykdomosios valdžios ar audituojamo subjekto taikomos audito ataskaitų paskesnės priemonės.
28.	Išorės audito ataskaitų įstatyminis nagrinėjimas.
<i>Šaltinis:</i> PEFA. 2004 m. vasario 12 d. Viešųjų finansų valdymo sistemų vertinimo rodiklių peržiūrėtas projektas.	

4. Šiam metodui būdingi du trūkumai, kuriuos paramos teikėjai žino ir priima. Viena vertus, jis neleidžia parengti rekomendacijų, kadangi tam, ko gero, prireiktų gilesnės atskleistų problemų priežasčių analizės. Kita vertus, jis nesuteikia galimybės nagrinėti viešųjų finansų efektyvumo ir rezultatyvumo problematikos.

5. Šie rodikliai, pažymėti raidėmis nuo A (aukščiausias įvertinimas) iki D, yra kokybiniai ir dažniausiai ap-  
rėpia gana plačią sritį, kurią galima nagrinėti įvairiais aspektais. Antai vertinimas pagal rodiklį Nr. 22, susijusį su paslaugų, darbų ir prekių tiekimo sistemų buvimu ir skaidrumu, numato galiojančių teisės aktų nagrinė-  
jimą, tinkamą šių taisyklių taikymą (pavyzdžiui, skelbiant konkursus), kontrolės sistemų efektyvumą ir kainų,  
sumokėtų per viešuosius pirkimus palyginimą su kainomis privačioje rinkoje.

6. Standartinė ataskaita pagal Vertinimo rodiklius numato, kad su šiais rodikliais yra pateikiama bendresnio pobūdžio informacija apie šalį ir jos valdymo sistemas, visų pirma vyriausybės viešųjų finansų valdymo reformų programos aprašymas, nurodant kiek šios reformos aprėpia rodikliais atskleistus trūkumus.

7. Atlikta Vertinimo rodiklių analizė leido pasiūlyti šiuos patobulinimus:

- a) kai kurie rodikliai leidžia įvertinti valdymo ar kontrolės sistemas. Kai nusprendžiama, kad sistema yra silpna, ją vertinant galima apsiriboti trumpais pokalbiais ar patikrinimais. Tačiau norint padaryti išvadą, kad sistema yra veiksminga, yra būtina pasiremti išsamiomis patikromis, apimančiomis patikrų testus <sup>(1)</sup>;
- b) būtų naudinga numatyti, kad trūkumų priežastys, kurias galima nustatyti be papildomų rimtų tyrimų, būtų sistemingai aprašomos tam, kad būtų galima geriau nustatyti vyriausybės reformų programų, skirtų trūkumams pašalinti, tikslus;
- c) dvylika rodiklių leidžia remtis, be kita ko, skaitmeniniais indeksais (parodančiais nuokrypius, terminus, sumas ar procentines dalis) (žr. *H lentelę*). Šių indeksų rezultatai turėtų būti sistemingai pateikiami vertinimo ataskaitose, o kai kurie galėtų būti naudojami Komisijos programose kaip efektyvumo rodikliai;
- d) rodiklis Nr. 3, susijęs su viešosiomis pajamomis, turėtų apimti surinktų vidaus pajamų ir jų saikingos prognozės lyginamąją analizę, padarytos atsižvelgus į šalies ekonominę veiklą (pavyzdžiui, lyginant importo lygį ir surinktas muitinės pajamas);
- e) rodiklis Nr. 25, susijęs su audituojamomis finansinėmis ataskaitomis, numato jų sertifikavimo, kurį atliko aukščiausia audito institucija (AAI), nagrinėjimą. Taip pat būtų naudinga išnagrinėti AAI darbus ir jos nuomonę dėl operacijų teisėtumo ir tvarkingumo ir dėl patikimo finansų valdymo, tačiau šiuos duomenis būtina naudoti atsargiai;
- f) rodiklis Nr. 26, susijęs su išorės auditu, turėtų apimti atitikties tarp AAI išteklių ir jos audito užduočių analizę;
- g) .vertėtų įvesti papildomą rodiklį, rodantį apskaitytų paslaugų tikrumą ir kokybę, atsižvelgiant (centralizuotų pirkimų atveju) į jų tiekimo iki galutinių gavėjų problemą <sup>(2)</sup>;
- h) vertėtų įvesti papildomą rodiklį, skirtą įvertinti kovą su korupcija, tiriant, kokios taikomos korupcijos atskleidimo, analizės ir kovos su ja priemonės <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Patikrų testai, anksčiau vadinti atitikties testais, yra sudėtinė tarptautiniu lygiu pripažintų audito standartų dalis. Žr. IFAC (*International Federation of Accountants*), ISA (*International Standards on Auditing*) 330, 430 ir 530 dalis.

<sup>(2)</sup> Centralizuotai nupirktų prekių tiekimo galutiniams gavėjams procentinė dalis galėtų būti naudojama kaip šio rodiklio indeksas.

<sup>(3)</sup> Naudojant šį rodiklį, galėtų būti naudojami kaip indeksas mokesčių surinkimo rodikliai, kokius naudoja organizacija Transparency International.

## H lentelė

## Pagrindiniai duomenys (indeksai), susiję su Vertinimo rodikliais

Atitinkami rodikliai	Pagrindiniai duomenys (indeksai)
1	— Skirtumas tarp viso numatyto biudžeto deficito ir realaus deficito, paskaičiuoto kaip į biudžetą įrašytų išlaidų procentinė dalis — Skirtumas tarp numatyto pradinio biudžeto likučio (iki palūkanų) ir realaus likučio, paskaičiuoto kaip į biudžetą įrašytų išlaidų procentinė dalis
2	— Vidutinis skirtumas tarp realių ir numatytų išlaidų, paskaičiuotas, remiantis funkcinė klasifikacija — Vidutinis skirtumas tarp realių ir numatytų išlaidų, paskaičiuotas, remiantis ekonomine klasifikacija — Vidutinis skirtumas tarp realių ir numatytų išlaidų, paskaičiuotas administraciniu požiūriu — Biudžetinis nestabilumas (pokyčių tarp vieno ir kitų metų įvykusių biudžeto politikoje ir kiekvienoje funkcinėje ar administracinėje klasifikacijoje pastaruosius ketverius metus, vidurinė vertė: biudžeto politikos kitimas išreiškiamas biudžeto procentine dalimi)
3	— Tikrosios pajamos atėmus numatytas pajamas, išreikštos biudžeto procentine dalimi
4	— Įsiskolinimų suma, paskaičiuota visų išlaidų procentine dalimi
10	— Dienų skaičius tarp nagrinėjamo trimestro pabaigos ir trimestrinės biudžeto atskaitos paskelbimo
14	— Dienų skaičius, skirtas įstatymų leidybos institucijoms finansų įstatymo nagrinėjimui
18	— Dekoncentruotoms tarnyboms numatytų skirti išteklių procentinė dalis
19	— Einamosiose finansinėse operacijose nustatyta paklaida
22	— Kainos, kurias moka viešasis sektorius už prekes, darbus ir paslaugas yra palyginamos su kainomis, mokamomis už panašius dalykus privačiame sektoriuje
24	— Dienų skaičius tarp nagrinėjamo trimestro pabaigos ir trimestrinės biudžeto atskaitos pateikimo valstybinėms įstaigoms
25	— Mėnesių skaičius tarp finansinių metų pabaigos ir finansinių ataskaitų pateikimo įstatyminiam nagrinėjimui
26	— Mėnesių skaičius tarp išorinio audito ataskaitų paskelbimo ir parlamentinio komiteto, atsakingo už jų nagrinėjimą, darbų pabaigos

Šaltinis: PEFA. 2004 m. vasario 12 d. Viešųjų finansų valdymo sistemų vertinimo rodiklių peržiūrėtas projektas.

## 3 PRIEDAS

## KOMISIJOS EFEKTYVUMO RODIKLIAI

1. Metodinio vadovo 3 skirsnio 7 dalyje išvardytos smulkios nuorodos, kaip rinktis ir naudoti efektyvumo rodiklius. Antai jame sakoma, kad „nustatant rodiklį, būtina kiek įmanoma atsižvelgti į Skurdo mažinimo strategijos dokumentą (PRSP) arba į politinius vyriausybės dokumentus ir derinti jį su kitais paramos teikėjais“. Jame sakoma, kad rodikliai turi būti konkretūs, pamatuojami, priimtini visiems dalyviams, realistiški ir datuoti (SMART – Specific – Measurable – Accepted by all involved – Realistic – Timed).

2. Efektyvumo rodikliai, įtraukti į Komisijos programas gali būti klasifikuojami pagal įvairias sritis, kurių svarbiausios yra socialinis sektorius (sveikata ar švietimas) ir viešųjų finansų valdymas (VF rodikliai). Šio audito metu buvo nagrinėjama tik pastaroji kategorija. Vadovo 13a priede kaip pavyzdys pateikiami keturiasdešimt efektyvumo rodiklių, kurių septyni yra specialūs viešųjų finansų rodikliai (žr. I lentelę).

## I lentelė

Su viešaisiais finansais susiję septyni efektyvumo rodikliai, pateikti kaip pavyzdys Komisijos Vadovo 13a priede

Skirtumas tarp įrašų biudžete ir sektorių lygmenyje deklaruotų tikslų
Biudžeto vykdymo procentinė dalis (bendra ir pagal prioritetinius sektorius)
Biudžeto dalis, skiriama labiausiai nutolusioms periferijos struktūroms (pagal tyrimą)
Vartojimo prekių vieneto kaina, nustatyta viešojo konkurso metu/vieneto kaina, mokama toje pat vietoje privačiame sektoriuje (ar paramos teikėjų) (pagal tyrimą)
Tiekėjams atliekami mokėjimo terminai
Procedūrų nesilaikymo procentinė dalis
Finansinių ataskaitų parengimo/biudžeto įvykdymo patvirtinimo terminai

3. Yra tendencija drauge su vyriausybe ir paramos teikėjais rengti rodiklį, kuriuos kiekvienas galėtų naudoti pasirinktinai pagal reikmes, sąrašą. Todėl būtina apibrėžti rodiklius taip, kad jie būtų priimtini visoms šalims, ir kad būtų išvengta kiekvieno paramos teikėjo pavieniui taikomų rodiklių gausos.

4. Sprendimai buvo priimami atskirai dėl kiekvieno pasirinkto efektyvumo rodiklio (tipo ir skaičiaus). Jų skaičius paprastai atspindi kintamų su viešaisiais finansais susijusių mokėjimo dalių dydį, (žr. J lentelę).

## J lentelė

Efektyvumo rodiklių procentinė dalis penkių išnagrinėtų programų kintamosiose mokėjimo dalyse.

(milijonais eurų)

	Kintamos mokėjimo dalys				Efektyvumo rodikliai			
	Visa suma	Suma, susijusi su viešųjų finansų rodikliais	Suma, susijusi su sektorių rodikliais	Viešųjų finansų skyriaus dalis visoje sumoje	Bendras skaičius	Viešųjų finansų rodiklių skaičius	Sektorių rodiklių skaičius	Viešųjų finansų rodiklių dalis bendrame skaičiuje
	A	B	C	$D = B / A$	E	F	G	$H = F / E$
Etiopija	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambikas	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Nigeris	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Čadas	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambija	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Šaltinis: Finansavimo susitarimai.

5. Pasak Komisijos, kintamų mokėjimo dalių dydis (žr. *K lentelę*) išauga tuomet, kai nacionalinių valdžios institucijų siekis pagerinti viešųjų finansų valdymą nusipelno „paskatinimo“.

*K lentelė***Kintamųjų mokėjimo dalių procentinė dalis penkiose išnagrinėtose programose***(milijonais eurų)*

	Bendra programos suma	Biudžetinė parama				Susijusios išlaidos	
		Visos mokėjimo dalys	Nekintamos mokėjimo dalys	Kintamos mokėjimo dalys		Institucinė parama	Auditai
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopija	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambikas	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Nigeris	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Čadas	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambija	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Šaltinis: Finansavimo susitarimai.

6. Iš penkių aplankytų šalių trys jau gavo kintamas mokėjimo dalis. Kiekvienu šių atvejų taikant efektyvumo rodiklius, susijusius su viešųjų finansų valdymu, numatyta maksimali suma buvo sumažinta (žr. *L lentelę*).

*L lentelė***Efekttyvumo rodiklių poveikis kintamų mokėjimo dalių, išmokėtų aplankytose šalyse, dydžiui***(milijonais eurų)*

Efekttyvumo rodiklio kategorija	Pagal finansavimo susitarimą		Pagal įvertinimą		
	Numatytų rodiklių skaičius	Numatyta maksimali suma	Pasiektų rodiklių skaičius	Išmokėta suma	Neišmokėta suma
<b>2003 m. Mozambiko programos kintama mokėjimo dalis</b>					
Viešieji finansai	8	5	5	3,50	<b>1,50</b>
Socialiniai sektoriai	14	5	9	3,20	1,80
IŠ VISO	22	10	14	6,70	3,30
<b>2004 m. Mozambiko programos kintama mokėjimo dalis</b>					
Viešieji finansai	8	7	4	4,20	<b>2,80</b>
Socialiniai sektoriai	14	7	10	4,90	2,10
IŠ VISO	22	14	14	9,10	4,90
<b>2004 m. Nigerio programos kintama mokėjimo dalis</b>					
Viešieji finansai	5	8	3	4,50	<b>3,50</b>
Socialiniai sektoriai	7	8	4	3,75	4,25
IŠ VISO	12	16	7	8,25	7,75
<b>2004 m. (2-osios) Zambijos programos kintama mokėjimo dalis</b>					
Viešieji finansai	11	30	5 (*)	8,25	<b>21,75</b>
<b>2004 m. (3-iosios) Zambijos programos kintama mokėjimo dalis</b>					
Viešieji finansai	8	10	5	5,00	<b>5,00</b>
Socialiniai sektoriai	8	20	7	16,25	3,75
IŠ VISO	16	30	12	21,25	8,75
<b>BENDRA SUMA</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>53,55</b>	<b>46,45</b>

(\*) Iš šių 5 rodiklių 4 buvo pasiekti tik iš dalies.

Šaltinis: Išmokėtų dalių vertinimo dokumentai.

## 4 PRIEDAS

**GERA KOORDINAVIMO TARP PARAMOS TEIKĖJŲ PRAKTIKA: MOZAMBIKO PAVYZDYS**

1. Koordinavimą tarp paramos teikėjų ir su vyriausybe reglamentuoja partnerytės sutartis (Susitarimo memorandumas – MoU). Ji pasirašant 2004 m. balandžio mėn., metų pabaigoje jis turėjo šešiolika narių. Prie jo pridėta matrica (PAF – Efektyvumo vertinimo rodikliai), kurios paskirtis – stebėti reformų raidą, papildyta kasmet peržiūrimu trimečiu veiksmų/rodiklių planu (2004–2006 m.).
2. Paprastai paramos teikėjai susitaria nenaudoti efektyvumo rodiklių, kurie nėra įtraukti į šią matricą (tačiau pasitaiko išimčių: antai Komisija įtraukė į savo programą rodiklius prieš pasirašant Susitarimo memorandumą (MoU)).
3. Taip pat yra matrica, kurią sudaro paramos teikėjų išipareigojimai vyriausybei. Ji apima kelias dešimtis veiklos sričių, padalintų į šešias temas: biudžetinės paramos nuspėjamumas; rodiklių derinimas ir standartizavimas; administracinės naštos dėl komandiruočių sumažinimas; skaidrumas; institucinės paramos koordinavimas; ir biudžetinės paramos forma pervedamų sumų koregavimas.
4. Paramos teikėjų grupei rotacijos principu vadovauja pirmininkaujantis narys (audito vizitų metu pirmininkavo Šveicarija) ir „trejetas“, sudarytas iš buvusio, dabartinio ir būsimo pirmininko.
5. Dialogas su vyriausybe vyksta per Valdymo komitetą (*steering committee*), kurį sudaro vyriausybės atstovai ir „trejetas +“, t. y. „rotacinis trejetas“ ir nuolatiniai nariai – Pasaulio bankas ir Komisija. Jis renkasi kartą per du mėnesius arba dažniau per bendras apžvalgas – balandžio ir rugsėjo mėn.
6. Išskyrus šias dvi bendras peržiūras paramos teikėjai, taupydami administracines lėšas, neatlieka kitų auditų ar vertinimų.
7. Paramos teikėjų susitikimai organizuojami trimis lygmenimis: misijų vadovų (politiniais klausimais), bendradarbiavimo vadovų (prioritetams nustatyti) ir ekonomistų (techninei priežiūrai).
8. Ekonomistai dirba teminėmis grupėmis, kurių atsakomybę dalijasi paramos teikėjai. „Viešųjų finansų“ sritis apima grupes, susijusias su valstybės administracine ir finansine sistema (SISTAFE), pajamomis (mokesčiai, įplaukos ir muitai), tiekimu ir auditu. Delegacija yra atsakinga už audito grupę ir aktyviai dalyvauja visose kitose, išskyrus „pajamų“ grupę, apie kurią yra informuojama.
9. Greta srities „viešieji finansai“ yra kitos grupės: biudžeto analizės (kurioje delegacija dalyvauja), skurdo mažinimo programos priežiūros, viešojo sektoriaus reformos (apimanti korupcijos aspektą) ir pan. Delegacija numato dalyvauti grupėje „viešojo sektoriaus reforma“ paprasto stebėtojo teisėmis (nes ji nefinansuoja jos veiksmų).
10. Viešųjų finansų valdymo vertinimas (PFMA), parengtas 2004 m. rugsėjo mėn., buvo atliktas vadovaujantis PEFA vertinimo rodikliais (žr. 2 priedą) ir bendradarbiaujant su vyriausybe.

**KOMISIJOS ATSAKYMAI****SANTRAUKA**

I. Biudžetinės paramos tikslas – skatinti augimą ir mažinti skurdą. Donorai, kurie ją naudoja, mano, kad atsižvelgiant į tam tikras atitikties sąlygas ši parama yra veiksmingesnė nei kitos paramos rūšys, stiprinant vyriausybės gebėjimą planuoti ir įgyvendinti makroekonominės, sektorių ir viešųjų finansų reformas. Remiantis šiuo požiūriu, biudžetinė parama taip pat yra reakcija į riziką, kuri gali paveikti projekto pagalba paremtą išorinį finansavimą. Todėl ši parama yra įvairiapusė. Komisijos teikiama biudžetinė parama AKR šalims susijusi tiek su sveikatos priežiūros ar švietimo klausimais, tiek su tokiu pat svarbiu viešųjų finansų klausimu. Audito Rūmų ataskaitoje nagrinėjamas pastarasis aspektas, ir jį reikia skaityti, atsižvelgiant į šį platesnį kontekstą.

II. Bendrai paėmus, Komisija yra pasiruošusi teikti paramą silpnos administracinės struktūros šalims viešųjų finansų srityje, atsižvelgdama į tai, kad plėtros tikslas aiškus – sumažinti tokius trūkumus. Kaip nurodo Audito Rūmai, per keletą metų Komisija iš esmės patobulino savo gebėjimą stebėti viešųjų finansų būklę, dažnai imdamasi iniciatyvos kitų donorų atžvilgiu.

III. Komisija apibrėžia riziką kaip „bet kokią dalyką, kuris gali trukdyti pasiekti tikslų“ (2004 m. kovo 12 d. SEK(2004) 318). Riziką reikėtų atitinkamai įvertinti, atsižvelgiant į nustatytus siekius ir tikslus. Todėl sunku nustatyti riziką, neatsižvelgiant į šios rūšies paramos galutinį tikslą (kovą su skurdu) ir įvairiapusiškumą.

IV. Komisija sutinka su Audito Rūmais dėl Komisijos padarytos pažangos, kuriant analitines ir priežiūros priemones, kurios jai suteikė galimybę teikti tikslią informaciją ir imtis atitinkamų veiksmų. Aišku, šią veiklą dar galima tobulinti, atsižvelgiant į tokių patobulinimų išlaidų ir naudos santykį, Komisijos veiksmų ir kontrolės pusiausvyrą bei kitų programos sričių svarbą (skirdama biudžetinę paramą, Komisija teikia labai didelę reikšmę socialiniams sektoriams).

V. Komisija iš esmės sutinka su Audito Rūmų rekomendacijomis, atitinkančiomis veiksmus, kurių jau buvo imtasi.

a) Šiuo metu atliekamas Metodinio vadovo atnaujinimas turėtų būti užbaigtas 2005 metais.

b) Jame bus paaiškintas šalių tinkamumo klausimas.

c) Skatinamųjų veiklos rodiklių paieška – nuolatinis procesas.

d) ir e) Šiuo metu baigiamas „Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės“ (PEFA) darbas, o Komisija vaidina ir toliau vaidins pagrindinį vaidmenį, koordinuodama įvairių donorų tarpusavio bendradarbiavimą viešųjų finansų valdymo srityje, įskaitant ir vietinį lygį.

f) Komisija planuoja sustiprinti parlamentų ir aukščiausiųjų audito institucijų vaidmenį, tinkamai atsižvelgdama į įvairių institucijų įgaliojimų nepriklausomumą ir vadovaudamasi Kotonu susitarimu.



## ĮVADAS

1. Atsižvelgdama į Specialios ataskaitos Nr. 5/2001 rekomendacijas, Komisija, be kitų dalykų, perėjo prie netikslinės biudžetinės paramos.

2. Kaip Audito Rūmai nurodė Specialiojoje ataskaitoje 5/2001 (62 punkto 1 rekomendacijos e punktas), Komisija negali būti atsakinga už nacionalinių tarnybų, vykdančių nacionalinius biudžetus, padarytas valdymo klaidas. Kita vertus, jos pareiga – labai atidžiai stebėti viešųjų finansų valdymą, kuo ji būtent ir užsiima.

## AUDITO SRITIS: TIESIOGINĖ NETIKSLINĖ BIUDŽETINĖ PARAMA

3.–6. Biudžetinė parama skirta aprūpinti šalis ištekliais, kurių pastarosioms reikia, norint sumažinti jų žmonių skurdą. Tuo tikslu suteikiama parama esminių reformų įvedimui. Prieš atlikdama šios paramos mokėjimą šaliai gavėjai, Komisija privalo patikrinti, kad būtų įvykdytos visos gavėjui nustatytos sąlygos. Vadovaujantis kitų donorų praktika (ypač Bretton Woods institucijų), tokia parama paprastai nebėra tikslinė.

7. Bendrijos parama paprastai suteikiama pagal „Skurdo mažinimo strategijos dokumentą“ (PRSP). Nuo 2000 metų parama įgavo naują, rezultatais pagrįstą formą. Paramos suma skiriasi (kintama mokėjimo dalis), priklausomai nuo to, kokia apimtimi buvo pasiekta tikslų, gerinant paslaugų lygį (skiepijimas, kvalifikuotų sveikatos priežiūros darbuotojų prižiūrimas gimdymas, mokyklų lankymas) ar viešųjų finansų valdymą. Tai paskutinė šioje ataskaitoje aptariama kategorija.

9. Biudžetinė parama suteikia galimybę donorams, kurie ją naudoja, rimtai kalbėtis su susijusiomis šalimis apie tai, kaip bendrai valdomi valstybės ištekliai. Šia parama siekiama žymiai ambicingesnių tikslų, palyginti su projektų rėmimu, kurio poveikis paprastai apsiriboja tinkamu investicinio projekto įgyvendinimu.

10. Tuo tarpu, kai projektuose numatomos lygiagrečios procedūros, kurių šalims gavėjoms sunku laikytis, biudžetinė parama sustiprina nacionalines procedūras.

11. Nors donorams sudėtinga įgyvendinti šios rūšies paramą, šalims gavėjoms ji aiškiai paprastesnė. Taigi ji apriboja trūkumus, susijusius su procedūrų daugėjimu ar projektų išskaidymu.

12. Komisija mano, kad kai laikomasi sąlygų, biudžetinė parama suteikia didelių pranašumų Europos mokesčių mokėtojui, o tai pateisina riziką, susijusią su nacionalinių viešųjų finansų sistemų trūkumais. Be to, Komisija labai rimtai vertina riziką, kad biudžetinė parama gali neturėti jokio poveikio mažinant skurdą. Ji valdo šią riziką, nustatydama išankstines sąlygas tokiai paramai. Ji taip pat gali nutraukti arba sumažinti teikiamą paramą, atsižvelgdama į šalies rezultatus. Trumpai tariant, nuo programos priėmimo iki jos įgyvendinimo Komisija siekia nustatyti atitinkamas kontrolės priemones už kainą, kuri būtų priimtina, atsižvelgiant į riziką ir turimus žmogiškuosius išteklius (žr. atsakymą į 63 ir 65 dalis).

13. Viešųjų finansų valdymo gerinimas – esminis plėtros elementas; jis sudaro pačią biudžetinės paramos esmę ir yra specialiai skirtas skaidrumui, patikimumui ir veiksmingumui padidinti. Viešųjų finansų valdymo gerinimas padeda mažinti skurdą.

14. Paramos priklausomumo klausimas – tai bendro pobūdžio problema, kurios neapima biudžetinės paramos klausimas. EBPO laiko, kad kintamos mokėjimo dalies sistema yra geriausia praktika apriboti tokios paramos kintamumą.

15. Su biudžetine parama susijusi rizika valdoma, nustatant sąlygas tokios paramos planavimui ir įgyvendinimui. Tai apima finansavimo pasiūlyme nurodytas atitikties sąlygas, veiklos pradžios sąlygas ir finansavimo susitarime nustatytas įgyvendinimo sąlygas, kurios leidžia Komisijai nuspręsti teikti šios rūšies paramą arba jos neteikti, sustabdyti ją įgyvendinimo metu, padidinti arba sumažinti teikiamą sumą.

## AUDITO RŪMŲ AUDITAS

19. (a, b, c ir d) Audito Rūmų tyrimas sukcentruotas į viešųjų finansų valdymą. Nors tai labai svarbi sritis Komisijai, tačiau ji nėra vienintelė. Kai parama planuojama, o po to įgyvendinama, mes taip pat atsižvelgiame ir į kitus labai svarbius dalykus, kaip antai: makroekonominę situaciją, sveikatos priežiūros ir švietimo politiką, šalies gebėjimą stebėti veiklos rodiklius ir Skurdo mažinimo strategijos dokumento (PRSP) kokybę. Su išorine parama susijusi rizika aprašyta Komisijos dokumente SEK(2004) 318 kaip „bet koks dalykas, kuris gali trukdyti pasiekti tikslų“. Todėl šią riziką reikia peržiūrėti, „visada atsižvelgiant į galutinius tikslus“.

20. Nors Audito Rūmų auditu nebuvo siekiama įvertinti biudžetinės paramos poveikio mažinant skurdą, Komisija pabrėžia, kad Audito Rūmų rekomendacijas ir analizę taip pat reikia nagrinėti, atsižvelgiant į būtiną pusiausvyrą, išlaikytiną įvairiose srityse, kurias apima biudžetinė parama, įskaitant jos galutinį tikslą. Kai kuriose šalyse galima pateisinti situaciją, kai vaikų skiepijimui ar sveikatos centrams skiriama tiek pat dėmesio kaip ir viešiesiems finansams. Taip paaiškinami skirtumai, kad šalyse skirtingas dėmesys skiriamas sveikatos priežiūros, švietimo ir viešųjų finansų rodikliams.

## AUDITO IŠVADOS

23. Buvo numatyta tobulinti vadovą, kuris, kaip pabrėžia Audito Rūmai, žymiai pagerino ankstesnę situaciją. Jis šiuo metu peržiūrimas. Buvo laukiama Audito Rūmų išvadų dėl viešųjų finansų valdymo klausimo.

24. Svarbus yra pajamų klausimas. Jis sudaro dalį Komisijos remiamų programų ir bus įtrauktas į Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (PEFA) rodiklius. Šį klausimą kontroliuoja TVF, skirstydamas donorams vaidmenis. Komisija nenori dubliuoti šios institucijos darbo ir skiria dėmesį toms sritims, kurioms ji tikrai gali suteikti papildomos vertės.

25. Su viešaisiais finansais susijusios finansavimo pasiūlymų dalies struktūrą galima patobulinti, bet šis procesas neturi peržengti optimalios pusiausvyros tarp įvairių programos dalių ribų ir neturėtų būti vykdomas su socialiniais sektoriais susijusios informacijos sąskaita.

26. Poreikis laikytis atitikties kriterijų gali būti išreikštas aiškiau nei dabar.

27. Vadovo turinys reguliariai atnaujinamas nurodymų delegacijoms forma. Svarbiausios pastabos taip pat pateikiamos Komisijos vidinio tinklo svetainėje. Planuojama jas sujungti kitoje vadovo versijoje ir plėtoti svetainę.

28. Kaip ir kiti biudžetinę paramą teikiantys donorai, Komisija sprendimus dėl biudžetinės paramos pasiūlymų ir reikalavimų atitikties grindžia pradinės situacijos ir tikėtinos pagerėjimo prognozės analize. Remdamasi šia analize, Komisija daro atranką, teikdama paramą.

29. Šis dinamiškas 61 straipsnio 2 dalies traktavimas galėtų per trumpą laikotarpį padidinti riziką. Tačiau riziką galima riboti ir valdyti, vadovaujantis atrankos metodu, kuris paremtas tiksliais (Audito Rūmų pripažintais) diagnostiniais įvertinimais ir šalių gavėjų reformų poreikiu bei jų finansinės būklės pagerėjimu. Komisija taip pat mano, kad gaunant išsamių žinių apie pirmine padėtį ir tikėtiną pagerėjimo prognozę, yra didesnė tikimybė, kad biudžetinė parama turės įtakos ir gerinant viešųjų finansų valdymą, ir mažinant skurdą.

30. Ryšys, kurio siekia Audito Rūmai, bus aiškesnis, išlaikant ne tik pagrįstą pusiausvyrą tarp Komisijos kontrolės funkcijų ir jos taikomų veiksmy, bet ir pusiausvyrą tarp įvairių finansavimo pasiūlymo dalių (ypač tų, kurios susijusios su socialiniais sektoriais). Galiausiai Komisija, pagrįsdama savo prioritetus, ir toliau teiks pirmenybę metodei, kuris sutelktas į tuos reformos programos aspektus, kuriems, jos manymu, greitai ir per vidutinį laikotarpį reikėtų suteikti prioritetą.

32. Audito Rūmai pareiškė nuomonę, kad iš esmės didžioji informacijos dalis pateikiama finansavimo pasiūlymuose. Bus dėmos atitinkamos pastangos, siekiant užtikrinti, jog tokia informacija būtų mažiau padrika ir labiau standartizuota bei struktūriškai apibrėžta, o ryšiai būtų aiškesni.

33. Kaip nurodo Audito Rūmai, finansavimo pasiūlymai apima esmines reformas. Sunku absoliučiai išsamiai apibūdinti šias reformas, ypač kai tokią pačią veiklą reikėtų vykdyti kituose sektoriuose, kuriuos apima finansavimo pasiūlymas, kaip antai: makroekonominė situacija, sveikatos priežiūra, švietimas, statistika, paskesnė priežiūra, Skurdo mažinimo strategijos dokumento (PRSP) įvertinimas, paminint tik tuos sektorius, kurie įtraukiami sistemingai. Taip pat neaišku, ar sistemingi ir išsamūs aprašymai suteikia realios pridėtinės vertės.

34. Korupcijos problemai Komisija skiria visą savo dėmesį. Kovą su korupcija taip pat apima Kotonu partnerystės susitarimo 9 straipsnis. Todėl korupcijos problema yra pagrindinis šio bendradarbiavimo klausimas, o ne atskiros priemonės dalis. Be to, į visus tipinius finansavimo susitarimus įtrauktas tipinis punktas dėl sukčiavimo ir korupcijos, įskaitant tą, kuris taikomas biudžetinei paramai. Kaip nurodo Audito Rūmai, didžiulis biudžetinės paramos pranašumas yra tai, kad ji padeda spręsti problemą, susijusią su viešųjų finansų valdymu, vienu iš pagrindinių galimų korupcijos šaltinių daugelyje AKR šalių. Finansavimo pasiūlymuose Komisija savo nuožiūra pateiks informaciją apie korupciją kitose srityse (teisinė sistema, policija, Aukščiausioji audito institucija (AAI) ir kt.), su sąlyga, kad tokia informacija yra rimta ir patikima.

35.–36. Visuose sektoriuose pageidautina turėti oficialius planus, kuriuose apibūdinami instituciniai reikalavimai ir parama. Šie planai yra valstybių narių atsakomybė. Komisija padeda ir toliau padės juos rengti. Tačiau tokie planai ne visada egzistuoja, ne visada būna išsamūs ir juos sunku nuolat atnaujinti. Teikdama pagalbą rengiant šiuos planus, Komisija stengiasi užtikrinti, kad būtų aiškiai nustatyti prioritetai, įskaitant tuos, kuriems teikiamas EPF finansavimas.

37. Vadove numatyta, kad būtina delegacijų vadovų palanki nuomonė netiesiogiai pareiškiami tuo metu, kai perduodami finansavimo pasiūlymai; jie apima visą rodiklių ir sąlygų sistemą, kuri vėliau išsamiai išdėstoma finansavimo susitarimuose. Komisija numato, kad pusmetinių ataskaitų išvadose turėtų būti įtraukta bendra nuomonė apie viešųjų finansų padėtį ir jos pagerinimo perspektyvą.

38. Audito Rūmai pripažino, kad, išskyrus vieną atvejį, Komisija nustatė visus trūkumus, kuriuos Audito Rūmai pastebėjo audito metu. Išimtis – „išsiskolinimų problema“ Čade, susijusi su programa, kurią Komisija sustabdė ir dėl to nebevykdoma jos priežiūra.

Vyriausybė sutiko priimti tam tikrą taisomųjų priemonių skaičių. Komisija stebės šių reformų poveikį.

39. Audito Rūmai pastebi, kad Komisijos sprendimai priimti, remiantis tiksliais žiniomis apie konkrečią situaciją (31 dalis) ir tikėtinus esminius pokyčius (38 dalis). Komisija užtikrins, kad ji pateiks išsamesnius argumentus, pagrįsdama savo sprendimus.

40. Visose aplankytose šalyse Komisija ėmėsi veiklos po TVF ir bendradarbiauja su Pasaulio banku bei daugeliu atvejų ir su kitais donorais. Bendrai tariant, donorai (išskyrus Jungtines Valstijas) vis labiau orientuojasi į biudžetinę paramą. Matomumo klausimas ir paramos nauda – tai veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama.

42. Komisija priėmė viešųjų finansų valdymo sistemingo stebėjimo priemonę ir, atsižvelgdama į patirtį, įgytą po pirmosios šių ataskaitų bangos, Komisija pasiūlė jų patobulinimo būdų. Jos bus tobulinamos:

- a) atsižvelgiant į Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (PEFA) rodikliuose aprašytą situaciją;
- b) įtraukiant sistemingą institucinių paramos programų įgyvendinimo paskesnę priežiūrą;
- c) įtraukiant ryšių tarp situacijos trūkumų, reformų ir planuojamos paramos analizę;
- d) įtraukiant bendrą delegacijos išvadą;

e) reikalaujant, kad su kitais donorais ir toliau būtų dalijamasi šių ataskaitų objektyvia informacija;

f) numatant, kad nacionalinės valdžios institucijos kuo daugiau dalyvautų įvertinimo procese;

g) sumažinant ataskaitų periodiškumą iki vieno karto per metus, kaip siūlo Audito Rūmai, išskyrus tam tikras aplinkybes, kai reikia išsamesnės priežiūros.

43. Šios ataskaitos jau paremtos naujausiais įvertinimais.

44. Vertinimo rodiklius, kurie jau baigiami rengti, daugiausia išbandė Komisija. Numatyta padaryti pakeitimus, pasibaigus vienerių metų bandomajam laikotarpiui. Kai kurie Audito Rūmų pasiūlymai jau aptarti su kitais donorais.

45. Komisija nuolat stebi, kaip apibrėžiami atitinkami veiklos rodikliai. Tai viena iš priežasčių, kodėl ji retrospektyviai įvertino savo patirtį su kintamomis mokėjimo dalimis.

46. Viena šio įvertinimo išvadų – norint, jog rodikliai būtų veiksmingi, jų skaičius privalo būti ribotas ir jie negali apimti visų aspektų. Jie turi būti sukoncentruoti į esmines sritis. Tačiau Komisijos priežiūra neapsiriboja vien tik šiais rodikliais, kaip galima suprasti iš priežiūros ataskaitos, kurią turi pateikti delegacijos.

47. Priežiūros ataskaitos vis dar tobulinamos. Savo pirmose ataskaitose delegacijos apibūdindavo dabartinę padėtį ir dėl to galėjo susidaryti įspūdis, kad jos buvo per daug „statiškos“. Vėlesnėse ataskaitose didesnis dėmesys skirtas dinamiškumui. Jas naudojo centrinės tarnybos, kurios ketina pagerinti atsiliepimų teikimą delegacijoms.

48. Skatinimas vyriausybei daryti reformas nepriklauso tik nuo veiklos rodiklių tinkamumo. Jis taip pat susijęs su kitais veiksniais, kaip antai: paramos suma, bendros donorų sąlygos, donorų veiklos koordinavimo veiksmingumas ir kt. Komisija derasi su vyriausybėmis dėl rodiklių ir stengiasi sistemingai koordinuoti veiklą su kitais donorais. Jos manymu, normalu, kad viešųjų finansų valdymo rodiklių rūšis ir skaičius turėtų skirtis, atsižvelgiant į aplinkybes įvairiose šalyse.

49. Komisija mano, kad labai svarbu stebėti biudžeto asignavimų ir vykdymo lygmens rodiklius, ypač sveikatos priežiūros ir švietimo sektoriuose, kai ji suteikia biudžetinę paramą. Tai, kad juos lengva įvertinti, greičiau yra pranašumas, o ne trūkumas. Reikia pripažinti, kad juos reikia papildyti keletu rodiklių, kurie pasirenkami, kad atspindėtų konkrečią tam tikrų šalių padėtį.

50. Kai būtina, reikia patikslinti kiekvieno rodiklio apibrėžimą, skaičiavimo būdą ir informacijos šaltinius.

51. Kintamoms mokėjimo dalims ir viešųjų finansų efektyvumo rodikliams teikiama reikšmė priklauso nuo daugelio veiksnių: priklausomybės nuo specialios paramos, nuo to, ar ekonominė situacija yra silpna ar ne, nuo sveikatos priežiūros ir švietimo sektorių būklės, ankstesnių programų patirties ir kt. Penkių Audito Rūmų stebėtų šalių atveju aišku, kad viešųjų finansų rodiklių reikšmė skiriasi proporcingai sistemų silpnumui (nuo 59 % programos Zambijoje iki 7 % Etiopijoje).

52. Veiksmų koordinavimas su kitais donorais ir būstinėje, ir vietoje visada buvo vienas iš svarbiausių Komisijos prioritetų.

53. Šis koordinavimas buvo plėtojamas pagal Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (PEFA) programą, kurią inicijavo Komisija ir Pasaulio bankas, taip pat ir Strateginė partnerystė su Afrika (SPA) ir EBPO Pagalbos plėtrai komitetas (DAC).

54. Kaip nurodo Audito Rūmai, vietinis koordinavimas visai geras. Kai paramą teikia daug partnerių (Mozambikas), tikrai reikia formalizuotos struktūros, tačiau ji nebūtina, kai yra mažiau partnerių. Komisija kai kuriose srityse ėmėsi vadovaujančio vaidmens (pavyzdžiui, pareikalavdama, kad būtų atliekama paskesnė veiklos rodiklių priežiūra) ir dažnai inicijavo veiksmus donorų grupėse. Kitose srityse ji paiso įvairiems donorams paskirstytų vaidmenų (pavyzdžiui, TVF atliekamos paskesnės makroekonominės situacijos ir pajamų priežiūros).

55. Reikia pripažinti, kad kartais ir šalims gavėjoms, ir TVF sunku susidaryti tikslų kitų donorų paramos finansavimo vaizdą.

56. Kad reformos pasisektų, visos susijusios šalys privalo priimti už jas atsakomybę.

58. Komisijai gerai žinoma nacionalinių parlamentų vaidmens reikšmė ir būtinybė remti ir stiprinti šį vaidmenį. Tačiau nereikia pervertinti jos galimybės įsikišti į šią sritį, nes įgaliojimų pasiskirstymas ir pusiausvyra tarp parlamento ir vyriausybės tiesiogiai susijęs su šalies gavėjos suverenitetu. Todėl šį klausimą reikėtų traktuoti labai atsargiai ir tinkamai atsižvelgiant į šalies gavėjos įvairių institucijų nepriklausomumą ir į Kotonu susitarimą.

59. Situacija, susijusi su aukščiausiomis audito institucijomis, labai skiriasi įvairiose šalyse. Tačiau kai įmanoma, Komisija paprastai stengiasi įtraukti iš aukščiausiųjų audito institucijų gautą naudingą informaciją.

60. 7 langelyje pateiktas ne visada lengvo dialogo, kuris vyko Mozambike tarp Komisijos ir aukščiausiosios audito institucijos, pavyzdys. Šiuo atveju Administracinis teismas priminė donorams, kad jis yra autonominė institucija.

61. Keletą kartų Komisija palaikė aukščiausiasias audito institucijas ir suteikė joms institucinę paramą. Delegacijoms buvo išsiųstas strateginio dokumento projektas.

62. Galimybė leisti Komisijai užmegzti kontaktus su parlamentais ir aukščiausiomis audito institucijomis turėtų būti atidžiai išnagrinėjama kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į Kotonu susitarimą. Tai – labai jautri sritis, susijusi su nacionaliniu suverenitetu ir ją būtina traktuoti, tinkamai atsižvelgiant į nacionalines taisykles, taikomas įgaliojimų pasiskirstymui ir pusiausvyrai tarp institucijų.

63. Reikia rasti pusiausvyrą tarp žmogiškųjų išteklių, atsakingų už priežiūrą ir kontrolę, ir tų, kurie aktyviai dalyvauja politiniame dialoge, taip pat tarp tų, kurie prižiūri viešuosius finansus, ir tų, kurie atlieka paskesnę socialinių rodiklių arba makroekonominio konteksto priežiūrą.

65. Komisija supranta, kad jos nustatyti tikslai yra ambicingi, atsižvelgiant į esamus darbuotojus. Ji nurodo, kad jeigu padidintų savo uždavinius, kaip rekomenduojama ataskaitoje, šis neatitikimas greičiausiai išaugtų.

66. Komisija šiuo metu sudarinėja patikros sąrašus, kuriuos pasiūlė Audito Rūmai.

67. Komisija toliau tęs darbą mokymo srityje.

68. Delegacijų mainai bus skatinami geriausios praktikos principu.

69. Žr. Komisijos atsakymą į 38 dalį.

70. Komisija sutinka su Audito Rūmais, kad tikslų atžvilgiu viešųjų finansų valdymo pažanga pastebėta šalyse, kurios gavo biudžetinę paramą. Tai patvirtina Komisijos padarytą pasirinkimą. Gerėjantis biudžeto valdymas turi įtakos visiems vyriausybės ištekliams, o ne Bendrijos finansavimui. Šiuos patobulinimus reikia sustiprinti ir tęsti toliau, o tai rodo, kad šį darbą reikia tęsti.

71. Reikia pabrėžti, kad išsami viešųjų finansų reforma buvo įtraukta į darbotvarkę daugiausia dėl biudžetinės paramos programų. Tokiame kontekste faktas, kad Audito Rūmai nurodė „gana teigiamus dalinius tarpinius rezultatus“, yra pasiekimas ir dalį nuopelnų galima priskirti biudžetinei paramai.

72. Kiekviename finansavimo susitarime išsamiai nurodomos sąlygos ir tikėtini rezultatai (įvertinami rodikliais) bei sudaroma privaloma teisinė sutartis tarp šalies gavėjos ir Komisijos. Komisijos reakcija atitinka rizikos valdymą, kuris jai atrodo tinkamas. Taigi vienu iš penkių atvejų, kuriuos nustatė Audito Rūmai, Komisija nutraukė savo paramą. Kitais atvejais ji pakoregavo savo paramos sumą pagal veiklos rodiklių pokyčius, kurie susiję ne tik su viešaisiais finansais, bet ir su socialinėmis paslaugomis, kurios teikiamos vargingiausiai gyvenantiems žmonėms, moterims ir vaikams.

73. Kiekvienos programos pabaigoje arba, jei taikytina, eigoje finansavimas, kuris nebuvo suteiktas dėl to, kad neįvykdytos sąlygos, arba dėl to, kad nepasiekta rezultatų, sustabdomas ir grąžinamas Nacionalinei orientacinei programai (NIP). Tačiau toks finansavimo lėšų nepanaudojimas, kuris paprastai patvirtinamas per laikotarpio vidurio arba galutinę peržiūrą, prireikus leidžia sumažinti NIP sumą. Todėl kintamų mokėjimo dalių skatinamasis poveikis lieka nepakitęs.

74. Atitinkamų mokėjimo dalių ir rodiklių sąlygos ir koeficientai peržiūrimi kiekvienai naujai programai, kaip galima įsitiškinti iš neseniai Komisijos atliktos paramos peržiūros.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

76. Audito Rūmai pastebėjo, kad Komisija apibrėžė *metodinę bazę*, kuri žymiai pagerino ankstesnę situaciją (23 dalis). Jie manė, kad kai kuriose srityse ši bazė galėtų būti aiškesnė ir išsamesnė (25 ir 26 dalys). Ypač galėtų būti pabrėžta programų sąsaja ir loginis ryšys (30 dalis). Metodinės bazės pakeitimai bus įtraukti į naują vadovo versiją, kuo šiuo metu užsiima tarnybos, ir į kurią bus įtraukta atnaujinta priežiūros ataskaitų versija (42 dalis).

77. Audito Rūmai pažymėjo, kad metodinė bazė buvo *įgyvendinama* gana patenkinamai ir kad veiklos rodikliai gerėja. Kai kurie aspektai galėtų būti dar aiškesni ar išsamesni. Komisija nurodo, kad reikia siekti pusiausvyros tarp įvairių biudžetinės paramos komponentų: dėmesys socialinių sektorių klausimui privalo likti prioritetu. Biudžetinės paramos dėka ir toliau bus sprendžiama problema, susijusi su vienu pagrindinių korupcijos šaltinių, t. y. viešųjų finansų valdymo trūkumais.

Delegacijų ataskaitos turėtų būti dinamiškesnės.

79. Veiklos koordinavimas tarp būstinių arba vietiniame lygmenyje – Komisijos prioritetas, ypač kalbant apie PEFA vertinimo rodiklius. Biudžetinės paramos srityje Komisija aktyviai dalyvauja visuose koordinavimo forumuose.

80. Audito Rūmų auditas pripažįsta, kad informacija, kuria pagrįsti finansavimo sprendimai, taip pat informacija paskesnės priežiūros dokumentuose *atspindi tikrą situaciją*.

81. Komisija atkreipia dėmesį, kad Audito Rūmai netiria, kaip ji interpretuoja Kotonu susitarimo 61 straipsnio 2 dalį. Dėl Komisijos paramos atrankinio pobūdžio, kurį lemia šis interpretavimas, paremtas griežtu įvertinimu ir šalies gavėjos noru vykdyti reformas, galima riboti ir valdyti Audito Rūmų nurodytą riziką.

82. Komisija toliau gerins programų pristatymo būdą, pabrėždama vidinį ryšį ir išlaikydama tinkamą pusiausvyrą tarp įvairių programos (kuri neapsiriboja vien tik viešųjų finansų klausimu) elementų bei stengdamasi išlaikyti pusiausvyrą tarp priežiūros ir kontrolės bei aktyvesnio kišimosi į vyriausybių ir kitų donorų veiklą, taip pat atsižvelgdama į išsamesnės informacijos kainą ir tikėtiną naudą.

83. Yra nemažai ženklų, rodančių, kad viešųjų finansų valdymas gerėja daugelyje šalių, gaunančių naudos iš biudžetinės paramos. Kalbant apie riziką, kuri apibrėžta Komisijos darbo dokumente „Su išorės pagalba susijusios rizikos apibūdinimas“ kaip „bet koks dalykas, kuris gali trukdyti pasiekti tikslų“, Komisija mano, kad riziką visada reikėtų vertinti „atsižvelgiant į galutinius tikslus, kurių siekiama“.

84. Vyksta Metodinio vadovo atnaujinimas. Komisija laukė Audito Rūmų rekomendacijų, kad galėtų įtraukti tas, kurios jai atrodė svarbios. Nurodymuose bus pabrėžtas poreikis paaiškinti priemonių sąsają. Komisija atkreipia dėmesį, kad Audito Rūmai netyrė jos pasirinkimų ir jos veiksmų sąsajos. Kova su korupcija, ypač kai ji daro įtaką viešųjų lėšų panaudojimui, yra ir bus pagrindinis programų klausimas. Komisija atsižvelgs į keletą pasiūlymų dėl priežiūros ataskaitos tobulinimo. Kalbant apie pajamas, Komisija pareiškė abejones ne dėl šios problemos tikrosios reikšmės, bet dėl pridėtinės vertės, kurią Komisija gali suteikti šios srities analizei, kurią labai gerai atlieka TVF.

85. Tikimasi, kad kitas vadovas kiekvienu konkrečiu atveju padės struktūriškai geriau parodyti, kad laikomasi Kotonu susitarimo 61 straipsnio 2 dalies nuostatų.

86. Komisija sieks naudoti rezultatais pagrįstus ir kuo labiau skatinančius veiklos rodiklius, nors visada sunku įvertinti tikrąjį skatinimo poveikį.

87. Komisija jau deda visas pastangas ir nusistatė prioritetą užbaigti parengti viešųjų finansų valdymo veiklos vertinimo rodiklius PEFA srityje, kuriuos Komisija pati inicijavo. Tačiau tai taip pat priklauso ir nuo kitų donorų pozicijos. Atėjo metas, kai bendrą požiūrį galima plėtoti tik tuomet, jeigu susijusios šalys sutinka siekti kompromiso.

88. Daugelį metų Komisija stengiasi skatinti vietinį veiklos koordinavimą ir inicijavo daug bendrų biudžetinę paramą

teikiančių donorų sistemų. Komisijos skelbiamas modelis leistų kiekvienam donorui pačiam laisvai priimti sprendimus.

89. Parlamentai ir aukščiausiosios audito institucijos vaidina esminį vaidmenį. Tačiau Komisijos galimybę užmegzti kontaktus su šiomis institucijomis reikia išnagrinėti atsargiai ir atsižvelgiant į nacionalinį suverenitetą ir nacionalines taisykles, reglamentuojančias įgaliojimų pasiskirstymą ir pusiausvyrą tarp institucijų. Šią galimybę taip pat reikia išanalizuoti, atsižvelgiant į Kotonu susitarimą.

**NUOMONĖ Nr. 7/2005****dėl Komisijos reglamento, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1653/2004 dėl vykdomųjų agentūrų apskaitos pareigūnų etatų, projekto**

(2005/C 249/02)

EUROPOS BENDRIJŲ AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Europos bendrijos steigimo sutartį, ypač į jos 248 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdami į Komisijos biudžeto generalinio direktoriaus prašymą <sup>(1)</sup>, kad Audito Rūmai pateiktų nuomonę dėl Komisijos reglamento, iš dalies pakeičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1653/2004 dėl vykdomųjų agentūrų apskaitos pareigūnų etatų, projekto,

kadangi Komisijos reglamento (EB) Nr. 1653/2004, nustatančio vykdomųjų agentūrų standartinį finansinį reglamentą <sup>(2)</sup> 30 straipsnyje numatyta, kad vykdomosios agentūros valdymo komitetas paskiria apskaitos pareigūną, kuriam taikomi Tarnybos nuostatai;

kadangi susidūrus su problemomis beieškant pareigūnų, kurie būtų tinkami kandidatai eiti vykdomųjų agentūrų apskaitos pareigūnų pareigas, Komisija siūlo iš dalies pakeisti Reglamento (EB) Nr. 1653/2004 30 straipsnį, kad galima būtų laikinuosius darbuotojus skirti vykdomųjų agentūrų apskaitos pareigūnais,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

Audito Rūmai neturi jokių su Komisijos pasiūlymu susijusių pastabų, tačiau ragina Komisiją apsvarstyti galimybę į Reglamento (EB) Nr. 1653/2004 30 straipsnį įtraukti nuostatą dėl apskaitos pareigūnui būtinos kvalifikacijos, kaip tai yra padaryta Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2342/2002, nustatančio išsamias finansinio reglamento įgyvendinimo taisykles <sup>(3)</sup>, 55 straipsnyje.

Šią nuomonę Audito Rūmai patvirtino Liuksemburge 2005 m. liepos 6 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*  
Hubert WEBER  
*Pirmininkas*

<sup>(1)</sup> Audito Rūmų Pirmininkui adresuotas 2005 m. birželio 1 d. raštas.

<sup>(2)</sup> OL L 297, 2004 9 22.

<sup>(3)</sup> OL L 357, 2002 12 31, p. 1.