

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 249

Ausgabe in
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

48. Jahrgang
7. Oktober 2005

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	Rechnungshof	
2005/C 249/01	Sonderbericht Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts „Reform der öffentlichen Finanzen“ durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission	1
2005/C 249/02	Stellungnahme Nr. 7/2005 zu dem Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1653/2004 hinsichtlich der Stellen der Rechnungsführer von Exekutivagenturen .	38

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 2/2005

**über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse:
Verwaltung des Aspekts „Reform der öffentlichen Finanzen“ durch die
Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission**

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2005/C 249/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
VERWENDETE TERMINOLOGIE UND ABKÜRZUNGEN		3
ZUSAMMENFASSUNG	I-V	4
Beschreibung des Mechanismus	I-II	4
Prüfung des Hofes	III	4
Ergebnisse der Prüfung	IV-V	4
EINLEITUNG	1-2	5
PRÜFUNGSGEGENSTAND: DIREKTE UND NICHT ZWECKGEBUNDENE HAUSHALTSZUSCHÜSSE	3-18	5
Definition	3-5	5
Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung: eines der mit den Haushaltszuschüssen verfolgten Ziele	6-8	5
Vorteil: ein Mehr an Eigenverantwortung und Vereinfachung für die Empfängerländer	9-11	5
Nachteil: die Unzulänglichkeit der öffentlichen Finanzsysteme der Empfängerländer bringt Risiken mit sich	12-14	6
Durchführung: die Gewährung der Hilfe ist an Bedingungen geknüpft	15	6
Rechtsvorschriften	16-18	7
PRÜFUNG DES HOFES	19-22	7
Prüfungsziel	19-20	7
Prüfungsansatz	21-22	7
ERGEBNISSE DER PRÜFUNG	23-74	8
Diagnose der Ausgangslage im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung	23-40	8
Definition des methodischen Rahmens	23-30	8
Der methodische Rahmen wurde verbessert, muss aber weiter ausgebaut werden	23-27	8
Die Bedingungen für die Förderfähigkeit werden dynamisch ausgelegt	28-29	9
Die Kohärenz der Programme muss klarer hervortreten	30	9

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Durchführung des methodischen Rahmens	31-37	9
Die Diagnose der Ausgangslage ist im Allgemeinen vollständig und mit dem Reformplan des Landes verknüpft	31-33	9
Der Aspekt der Korruptionsbekämpfung muss stärker entwickelt werden ...	34	10
Die institutionellen Unterstützungsmaßnahmen werden koordiniert, sind aber nicht immer Teil eines globalen Rahmens	35-36	10
Die Empfehlungen der Delegationsleiter fehlen	37	11
Die gelieferten Informationen entsprechen der Realität	38	11
Die Entscheidungen der Kommission werden nicht ausreichend untermauert	39-40	11
Überwachung des Reformfortschritts	41-74	12
Gegenwärtig wird ein methodischer Rahmen ausgearbeitet	41-46	12
Die Monitoring-Berichte der Delegationen sind zu verbessern	42-44	12
Die Leistungsindikatoren werden zurzeit verbessert	45-46	13
Durchführung des methodischen Rahmens	47-68	13
Die Monitoring-Berichte der Delegationen sind unvollständig	47	13
Die Leistungsindikatoren haben nicht immer genügend Anreizcharakter	48-51	14
Die Koordinierung zwischen den Geldgebern ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich	52-55	14
Die Beziehungen zu den Parlamenten und den Obersten Rechnungskontrollbehörden sind zu intensivieren	56-62	15
Auf Kommissionsebene werden nicht genügend Humanressourcen zur Verfügung gestellt	63-68	16
Tatsächliche Lage: es gibt zwar Reformfortschritte, doch bleibt die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern noch sehr schwach	69-71	16
Die Kommission hat angemessen reagiert	72-74	17
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	75-89	18
Schlussfolgerungen	75-83	18
Empfehlungen	84-89	18
ANHANG 1 — Sechs Tabellen, mit denen die Bedeutung der Haushaltszuschüsse veranschaulicht wird ...		20
ANHANG 2 — Entwurf des neuen Rahmens zur Bewertung der Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung		24
ANHANG 3 — Leistungsindikatoren der Kommission		28
ANHANG 4 — Vorbildliche Praxis bei der Koordinierung der Geldgeber am Beispiel Mosambik		30
Antworten der Kommission		31

VERWENDETE TERMINOLOGIE UND ABKÜRZUNGEN

AFD	— Agence Française de Développement (Französische Entwicklungsagentur)
AKP	— Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, die das Abkommen von Cotonou unterzeichnet haben
BAD	— Banque Africaine de Développement (Afrikanische Entwicklungsbank)
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (Bewertung der finanziellen Rechenschaftspflicht eines Landes)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (Analytische Überprüfung des öffentlichen Beschaffungswesens eines Landes)
DFID	— UK-Department for International Development (Ministerium des Vereinigten Königreichs für internationale Entwicklung)
EEF	— Europäischer Entwicklungsfonds
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (Programm über die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben)
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (Bewertung des treuhänderischen Risikos)
FRPC	— Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (Fazilität zur Eindämmung der Armut und Stärkung des Wachstums)
HIPC	— Highly Indebted Poor Country (hoch verschuldetes, armes Land)
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (Harmonisierung der Prüfungspraxis in Übersee)
IBW	— Institutionen von Bretton Woods (Weltbank und IWF)
IFAC	— International Federation of Accountants (Internationaler Verband der Rechnungsprüfer)
ISA	— International Standards on Auditing (Internationale Rechnungsprüfungsstandards)
IWF	— Internationaler Währungsfonds
MoU	— Memorandum of Understanding (Partnerschaftsüberbeinkommen)
NRP	— Nationales Richtprogramm
OECD	— Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ORKB	— Oberste Rechnungskontrollbehörde
PAF	— Performance Assessment Framework (Rahmen zur Bewertung der Leistungen)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Aktionsplan zur Eindämmung der absoluten Armut)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (Öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (Verwaltung der öffentlichen Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)
PER	— Public Expenditure Review (Review der öffentlichen Ausgaben)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (Erhebung zur Rückverfolgung der öffentlichen Ausgaben)
PFMA	— Public Finance Management Assessment (Bewertung der Verwaltung öffentlicher Ausgaben)
PPARP	— Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (Mehrjahresprogramm zur Unterstützung der Armutsbekämpfung)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (Programm zum Ausbau der Kapazitäten des öffentlichen Dienstes)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (Bericht über die Einhaltung von Normen und Codes)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (Finanzverwaltungssystem des Staates)
TOFE	— Tableau des Opérations Financières de l'État (Übersicht über die Finanzoperationen des Staates)

ZUSAMMENFASSUNG

Beschreibung des Mechanismus

I. Die Bedeutung der direkten, nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüsse ist in den letzten Jahren stetig gewachsen, und sie stellen mittlerweile rund ein Fünftel der EEF-Hilfen dar. Sie sind mit einer Reihe wichtiger Vorteile verbunden, insbesondere mit mehr Eigenverantwortlichkeit und stärkerer Vereinfachung (Ziffern 9-11), aber auch mit einem Risiko. Dieses Risiko unterscheidet sich von dem mit anderen Formen der Hilfe verbundenen Risiko (Ziffern 12-13), da mit den Haushaltszuschüssen ehrgeizigere Ziele verfolgt werden: die ausgezahlten Mittel verschmelzen nämlich mit den Einnahmen des Empfängerlandes und werden im Rahmen der zumeist schwachen Verwaltungssysteme der Empfängerländer verausgabt. Der Grundgedanke bei den Haushaltszuschüssen besteht darin, den Empfängerländern bei der Eindämmung dieses Risikos zu helfen und ihnen zugleich die Verantwortung für die Verwaltung ihrer auf die Steigerung des Wachstums und die Eindämmung der Armut abzielenden Entwicklung zu überlassen. Die meisten Geber sind zunehmend an dieser Form der Hilfe interessiert, die sich grundlegend von der traditionellen Hilfe in Form von Projekten unterscheidet (Ziffer 11).

II. Die Kommission akzeptiert, Haushaltszuschüsse an Länder mit schwachen Verwaltungssystemen zu gewähren, sofern sie Reformen zur Verbesserung der Verwaltungssysteme eingeleitet haben (Ziffern 28-29), was allerdings mit einem langfristigen Prozess verbunden ist. Aus diesem Grund hat die Kommission Instrumente entwickelt, anhand deren sie eine Anfangsdiagnose zur Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und zu den vorgeschlagenen Reformen stellen und die Entwicklung dieser Verwaltung sowie den Reformfortschritt bewerten kann.

Prüfung des Hofes

III. Ziel der Prüfung war es, festzustellen, wie die Kommission im Zeitraum 2003-2004 im Rahmen der Haushaltszuschüsse das Risiko im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen verwaltet hat (Ziffer 12), d. h. wie sie die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und die Wirksamkeit der von den Empfängerländern eingeleiteten Reformen überprüft hat (siehe Ziffern 19-20). Die Prüfung betraf in erster Linie die im Rahmen des Abkommens von Cotonou durchgeführten Programme über direkte und nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse aus dem EEF und umfasste Untersuchungen bei den zentralen Kommissionsdienststellen sowie in fünf Empfängerländern (Ziffern 21-22).

Ergebnisse der Prüfung

IV. Die abgestimmt mit den anderen Geldgebern, insbesondere der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, angewandten Analyse- und Überwachungsinstrumente liefern relativ vollständige Informationen, die eine angemessene Reaktion der Kommission ermöglichen. Allerdings sind sowohl beim Konzept dieser Instrumente (Ziffern 23-27 und 42-46) als auch bei ihrer Anwendung (Ziffern 31-37 und 47-68) Verbesserungen erforderlich. Die konzeptuellen Schwachstellen bestehen darin, dass die Diagnosen und die Monitoring-Berichte nicht vollständig und nicht anschaulich genug sind. Die Umsetzung leidet unter der unzureichenden lokalen Koordinierung mit den anderen Gebern und der unzureichenden Einbeziehung der Parlamente und Obersten Rechnungskontrollbehörden der Empfängerländer.

V. Der Hof empfiehlt der Kommission:

- a) ihren methodischen Leitfaden — u. a. in Bezug auf die Monitoring-Berichte — zu aktualisieren und zu vervollständigen (Ziffer 84);
- b) die Förderfähigkeit der Empfängerländer ausführlicher zu begründen und darzulegen (Ziffer 85);
- c) bei der Bewertung der öffentlichen Finanzen Leistungsindikatoren mit stärkerem Anreizcharakter zu verwenden (Ziffer 86);
- d) die Entwicklung des neuen Instruments zur Bewertung der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung abzuschließen und seine Annahme bzw. Anwendung durch die verschiedenen Geldgeber nach Kräften zu fördern (Ziffer 87);
- e) die lokale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Geldgebern zu verstärken (Ziffer 88);
- f) ihre Beziehungen zu den Parlamenten und den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Empfängerländer zu intensivieren (Ziffer 89).

EINLEITUNG

1. Im Jahr 2000 prüfte der Hof, wie die Kommission die Verwendung der im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmittel überwachte ⁽¹⁾. Mittlerweile hat die Kommission diesen Mechanismus durch die Haushaltszuschüsse ersetzt, die nun mehr als ein Viertel der aus dem neunten EEF insgesamt gewährten Hilfe ausmachen (siehe *Tabelle A in Anhang 1*).

2. Das Parlament ⁽²⁾ und der Rat ⁽³⁾ erkennen die Vorteile der Haushaltszuschüsse an, doch beunruhigt sie die Frage, wie deren Kontrolle organisiert ist; in diesem Sinne fordern sie die Kommission auf, sorgfältig über die Einhaltung von Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou zu wachen (siehe Ziffer 18) und gemeinsam mit den anderen Gebern konsequent die Entwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern sowie das Voranschreiten der zur Verbesserung dieser Finanzverwaltung unternommenen Reformen zu überwachen.

PRÜFUNGSGEGENSTAND: DIREKTE UND NICHT ZWECKGEBUNDENE HAUSHALTSZUSCHÜSSE

Definition

3. Die Haushaltszuschüsse werden in die Haushalte der Empfängerländer eingezahlt als Ergänzung der unzureichenden öffentlichen Einnahmen dieser Länder. De facto stellen sie eine Stützung der Zahlungsbilanzen und der öffentlichen Finanzen der Empfängerländer dar. Gegenwärtig gewährt die Kommission in erster Linie „direkte“ und „nicht zweckgebundene“ Haushaltszuschüsse. *Tabelle B in Anhang 1* vermittelt einen Überblick über die Bedeutung dieser Hilfe im Vergleich zu den insgesamt aus dem EEF gewährten Hilfen. *Tabelle C in Anhang 1* enthält eine Übersicht nach Ländern.

4. Die Haushaltszuschüsse sind „direkt“, da sie direkt in die Haushalte einfließen und keinen Gegenwert für die Bereitstellung von Devisen für wichtige Einfuhren des Landes bilden; im letzteren Fall handelt es sich um einen normalerweise nicht mehr benötigten Mechanismus, da die Währungen der Empfängerländer fast immer konvertierbar und frei transferierbar sind.

5. Die Haushaltszuschüsse sind „nicht zweckgebunden“, da sie sich mit den anderen Haushaltseinnahmen vermischen und nicht für spezifische Ausgaben zugewiesen werden können, anders als die zweckgebundenen Haushaltszuschüsse, bei denen die EEF-Mittel auf Sonderkonten überwiesen werden, und für deren Verwendung zwecks Rückverfolgbarkeit die Unterschrift der Delegationsleiter erforderlich ist. Zweckgebundene Haushaltszuschüsse werden in den Fällen gewährt ⁽⁴⁾, in denen die Länder ernsthafte Kassenmittellengpässe haben.

⁽¹⁾ Sonderbericht Nr. 5/2001 des Rechnungshofs (ABl. C 257 vom 14.9.2001).

⁽²⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments mit den Bemerkungen zu dem Beschluss über die Entlastung der Kommission für die finanzielle Abwicklung des sechsten, siebten und achten EEF für das Haushaltsjahr 2002, veröffentlicht im ABl. L 330 vom 4.11.2004.

⁽³⁾ Dokument der Gruppe AKP/FIN des Rates Nr. 6107/04 vom 19. Februar 2004 über die Entlastung der Kommission für die Finanzverwaltung des sechsten, siebten und achten EEF für das Haushaltsjahr 2002.

⁽⁴⁾ Im Jahr 2000 räumte die Kommission die begrenzte Wirksamkeit der Zweckbindung ein, insbesondere aus folgenden Gründen: kontraproduktive Auswirkungen (wie Verzögerungen bei der Durchführung und Aufsplitterung des Haushaltsverfahrens), Schwerfälligkeit der Zweckbindungsverfahren und insbesondere die Tatsache, dass die Haushaltsmittel fungibel sind.

Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung: eines der mit den Haushaltszuschüssen verfolgten Ziele

6. Wichtigste Ziele der Haushaltszuschüsse sind im Einklang mit den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen die Förderung des Wachstums und die Eindämmung der Armut ⁽⁵⁾.

7. In den meisten der betroffenen AKP-Staaten findet dies konkreten Ausdruck in einem vom jeweiligen Land ausgearbeiteten und von den wichtigsten Geldgebern genehmigten Strategiedokument zur Armutsbekämpfung, das eine Beschreibung der mittelfristigen Grundsatzorientierungen des jeweiligen Landes im Hinblick auf die Eindämmung der Armut enthält.

8. Eines der Ziele der globalen Strategie zur Eindämmung der Armut, das auch mit den direkten, nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüssen aus dem EEF verfolgt wird, sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung. Aufgrund des dynamischen Ansatzes der Kommission (siehe Ziffer 28) sind diese Reformen selbst ein wichtiges Ziel der Haushaltszuschüsse.

Vorteil: ein Mehr an Eigenverantwortung und Vereinfachung für die Empfängerländer

9. Die Gewährung direkter und nicht zweckgebundener Haushaltszuschüsse ermöglicht es der Kommission, die Problematik der Verwaltung der nationalen Haushalte direkt anzusprechen, indem sie mit den Empfängerländern in einem ständigen Dialog über die zur Verbesserung dieser Verwaltung erforderlichen Reformen eintritt. Auf diese Weise geht vom Geld des Europäischen Steuerzahlers eine Hebelwirkung aus, da es zur Steigerung von Qualität und Wirksamkeit bei den Haushaltseinnahmen und -ausgaben der Empfängerländer insgesamt beiträgt. Diese Verbesserung wirkt sich sowohl auf die Entwicklung im Allgemeinen vorteilhaft aus als auch auf die von den Geldgebern für verschiedene Formen von Projekten gewährte Hilfe.

10. Die Haushaltszuschüsse sollen die Eigenverantwortung der Empfängerländer in größerem Maße stärken als die Hilfen für Projekte. Da die Haushaltszuschüsse in den Haushalt der Empfängerländer einfließen, unterliegen sie außerdem de facto der Kontrolle durch die nationalen Parlamente.

11. Die Haushaltszuschüsse ermöglichen eine starke Vereinfachung der Ausgabenverfahren, indem deren Anzahl verringert wird. Da die Haushaltszuschüsse in die nationalen Haushalte einfließen, werden sie nach den Haushaltsverfahren der Empfängerländer verausgabt, während die Projekte (die andere Vorteile mit sich bringen) im Allgemeinen außerhalb der Haushalte der Empfängerländer durchgeführt ⁽⁶⁾ und nach den Verfahren der einzelnen Geldgeber verwaltet werden ⁽⁷⁾ (siehe *Schaubild 1*).

⁽⁵⁾ Siehe Entschließung Nr. 55/2 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 8. September 2000.

⁽⁶⁾ Diese Praxis wirkt sich negativ auf die Vollständigkeit der Haushalte aus. In einigen Fällen werden die Projekte zwar außerhalb der Haushalte verwaltet, aber in den Jahresabschlüssen erfasst, so dass es in diesen Fällen kein Informationsproblem gibt.

⁽⁷⁾ Diese getrennte Verwaltung führt häufig dazu, dass den Verwaltungen der Empfängerländer qualifiziertes Personal verloren geht, da dieses wegen der besseren Bezahlung zu den mit der Projektverwaltung betrauten Ad-hoc-Verwaltungszentren abwandert.

Rechtsvorschriften

16. In Artikel 67 Absätze 1, 3 und 4 des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten, für den neunten EEF maßgeblichen EU-AKP-Partnerschaftsabkommens (Abkommen von Cotonou) heißt es, die AKP-Staaten, die in den Genuss von Haushaltszuschüssen kommen möchten, müssen gesamtwirtschaftliche oder sektorbezogene Reformen durchführen; dabei muss gewährleistet sein, dass die Anpassung wirtschaftlich lebensfähig und sozial und politisch tragbar ist. Sofern diese Reformen durch ein von den Bretton-Woods-Institutionen durchgeführtes Programm unterstützt werden, gilt diese Bedingung automatisch als erfüllt.

17. Gemäß Artikel 61 Absatz 1 Unterabsatz c des Abkommens von Cotonou werden direkte Haushaltszuschüsse an AKP-Staaten mit konvertierbarer und frei transferierbarer Währung gewährt.

18. In Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou heißt es: „Direkte Haushaltszuschüsse zur Unterstützung gesamtwirtschaftlicher oder sektorbezogener Reformen werden gewährt,

- a) sofern die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist;
- b) sofern eine genau definierte Gesamtwirtschaftspolitik oder sektorbezogene Politik besteht, die von dem Land selbst festgelegt wurde und der die wichtigsten Geber zugestimmt haben;
- c) sofern das öffentliche Beschaffungswesen offen und transparent ist“.

PRÜFUNG DES HOFES

Prüfungsziel

19. Ziel der aktuellen Prüfung war es, festzustellen, wie die Kommission im Zeitraum 2003-2004 das mit den Haushaltszuschüssen verbundene Risiko im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen verwaltet hat, d. h. wie sie die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und die Wirksamkeit der von den Empfängerländern eingeleiteten Reformen überprüft hat. Es sollte untersucht werden, ob bei der Entscheidung über die Finanzierung der Programme und seit Beginn der Programmdurchführung:

- a) die Kommission einen geeigneten *methodischen Rahmen* definiert hat, der es ihr erlaubt, eine Anfangsdiagnose zur Situation der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern zu erstellen und die Entwicklung in diesem Bereich weiterzuverfolgen;

- b) dieser methodische Rahmen sowohl in der Anfangs- als auch in der Weiterverfolgungsphase korrekt *umgesetzt* wurde;

- c) die den Finanzierungsbeschlüssen zugrunde liegenden Informationen sowie die Informationen in den Monitoring-Dokumenten *der Wirklichkeit entsprechen*;

- d) die Finanzierungsbeschlüsse angemessen untermauert werden und transparent sind und die späteren *Reaktionen* der Kommission angemessen waren.

20. Nicht geprüft wurde jedoch, ob es angebracht ist, anstatt der Finanzierung von Projekten auf das Instrument der Haushaltszuschüsse zurückzugreifen. Es ging auch nicht um eine Bewertung der Auswirkungen der Haushaltszuschüsse auf die Eindämmung der Armut. Schließlich war Ziel der Prüfung auch nicht eine Beurteilung der öffentlichen Finanzverwaltung und der diesbezüglichen Reformen in den Empfängerländern, selbst wenn die Analyse bestimmter Dokumente im Vergleich mit den Unterredungen und den Vor-Ort-Kontrollen den Hof zuweilen dazu veranlasst haben, Feststellungen zur Situation der öffentlichen Finanzverwaltung und zum Reformfortschritt in den betreffenden Ländern vorzubringen (siehe Ziffern 69-71).

Prüfungsansatz

21. Es fanden Untersuchungen bei den zentralen Kommissionsdienststellen statt, außerdem wurden Informationen bei der Weltbank und beim Internationalen Währungsfonds (IWF) eingeholt. In fünf AKP-Staaten gab es Prüfungen an Ort und Stelle (siehe Tabelle 1), bei denen die zum Zeitpunkt der Prüfung laufenden Programme über direkte und nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse geprüft wurden⁽¹⁾. Die Auswahl der Länder gewährleistet ein angemessenes Spektrum an unterschiedlichen Traditionen bei der öffentlichen Finanzverwaltung und eine angemessene (geografische und wertmäßige) Abdeckung der von der Kommission gewährten Haushaltszuschüsse.

⁽¹⁾ Die wichtigsten, während dieser Prüfbesuche erhobenen Informationen wurden durch eine interministerielle Konferenz über die Auswirkungen der ergebnisorientierten Verwaltung, des mittelfristigen Ausgabenrahmens und der Haushaltszuschüsse auf die öffentlichen Finanzen bestätigt. Diese Konferenz wurde vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Senegal und dem Institut IDEA International organisiert, und zwar in Partnerschaft mit den Wirtschafts- und Finanzministern von Benin, Burkina Faso, Kap Verde und Mali sowie den Partnern der Entwicklungszusammenarbeit (Weltbank, IWF, Europäische Union, Kanada und Niederlande). An dieser Konferenz nahmen auch Prüfer des Hofes teil.

Tabelle 1

In den fünf besuchten Ländern geprüfte Programme

Besuchtes Land	Geprüftes Finanzierungsabkommen und Laufzeit	Betrag (Mio. EUR)	Anteil an der im Rahmen des neunten EEF geplanten Gesamthilfe
Äthiopien	Nr. 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mosambik	Nr. 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	Nr. 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Tschad	Nr. 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Sambia	Nr. 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ In Äthiopien beginnt das Haushaltsjahr im Juli.

⁽²⁾ In Mosambik gab es eine Programmergänzung über weitere 16,4 Millionen Euro zur Finanzierung der im Jahr 2004 abgehaltenen Wahlen.

Quelle: Finanzierungsabkommen und nationale Richtprogramme (NRP) für den neunten EEF.

22. In jedem besuchten Land wurden zunächst die Abkommen und die von der Delegation ausgearbeiteten Berichte analysiert. Diese Dokumente wurden mit den Berichten anderer Geldgeber und der Regierung verglichen sowie mit der Situation in den wichtigsten Diensten, die auf unterschiedlichen Ebenen an der öffentlichen Finanzverwaltung beteiligt sind: Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug, Rechnungslegung, interne und externe Kontrolle ⁽¹⁾.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG

Diagnose der Ausgangslage im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung

Definition des methodischen Rahmens

Der methodische Rahmen wurde verbessert, muss aber weiter ausgebaut werden

23. Das Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid), die Generaldirektion Entwicklung (DEV) und die Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) haben im März 2002 einen methodischen Leitfaden für die Programmierung und Durchführung der Haushaltszuschüsse in Drittländern ausgearbeitet, der sich u. a. auf frühere Empfehlungen des Hofes stützt ⁽²⁾. Dieser Leitfaden ist

⁽¹⁾ In jedem besuchten Land kam es zu Treffen mit folgenden Stellen: Finanzausschuss des Parlaments, verschiedene Dienste des Finanzministeriums und zwei ausgabentätigenden Ministerien — zumeist das Gesundheits- und das Erziehungsministerium — (wobei es Treffen von der zentralen Ebene bis hin zu den peripheren Einheiten, wie Schulen oder Gesundheitszentren, gab), internen und externen Kontrollorganen, Zentralbank, Vertretern der wichtigsten Geldgeber, Vertretern der Zivilgesellschaft und — falls vorhanden — Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätig sind.

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 5/2001 des Rechnungshofs zu den im Rahmen der Strukturanpassungshilfe gebildeten und für Haushaltsbeihilfen verwendeten Gegenwertmitteln (ABl. C 257 vom 14.9.2001) und Sonderbericht Nr. 1/2002 über makrofinanzielle Hilfe (MFH) an Drittländer und Strukturanpassungsfazilitäten (SAF) in den Mittelmeerländern (ABl. C 121 vom 23.5.2002).

auch im Jahr 2005 weiterhin das wichtigste Bezugsdokument zu diesem Thema und stellt einen deutlichen Fortschritt gegenüber der früheren Situation dar. Eine Analyse dieses Leitfadens macht jedoch deutlich, dass die Diagnose der Ausgangslage bei den öffentlichen Finanzen Schwachstellen aufweist.

24. Im Leitfaden wird nicht genügend Gewicht auf die öffentlichen Einnahmen gelegt, einschließlich der Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen, die ebenso berücksichtigt werden müssen ⁽³⁾ wie die Ausgaben. Tatsächlich können Verbesserungen bei der Erhebung und Vereinnahmung der öffentlichen Einnahmen (die unter Umständen weniger kostspielig und rascher wirksam sind als der Abbau unregelmäßiger Ausgaben) den Bedarf an Außenhilfen im gleichen Maße senken. Außerdem könnten die Steuerzahler auf diesem Weg dazu angeregt werden, die nationalen Behörden verstärkt dazu aufzufordern, Rechenschaft über die Verwendung der öffentlichen Einnahmen abzulegen.

25. Im Zusammenhang mit dem Finanzierungsvorschlag sind zu wenige Informationen zur Bewertung der öffentlichen Finanzen vorgesehen. Der Leitfaden sollte eine detaillierte Struktur für diese Bewertung vorsehen, etwa nach dem Vorbild der von den Delegationen zu erstellenden Monitoring-Berichte (siehe Ziffer 42).

26. Der Teil des Rahmens für die Ausarbeitung der Finanzierungsvorschläge, in dem es um die Förderfähigkeit des Empfängerlands geht, enthält keinerlei Verweis auf Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou (siehe Ziffer 18).

⁽³⁾ Bei den öffentlichen Reformen werden die Einnahmen zwar häufig berücksichtigt (siehe Ziffer 70), doch muss die Kommission diesen Aspekt systematischer in ihre Programme integrieren.

27. Seit Veröffentlichung des Leitfadens im März 2002 erhielten die Delegationen von verschiedenen Kommissionsdienststellen rund zehn Vermerke mit Dienstanweisungen. Die Gesamtheit der Dienstanweisungen für die Durchführung der Maßnahmen über Haushaltszuschüsse stellt kein geschlossenes Ganzes dar. Es wäre hilfreich, die bereits laufende Aktualisierung des Leitfadens so bald wie möglich abzuschließen und die regelmäßige Konsolidierung späterer Aktualisierungen vorzusehen ⁽¹⁾.

Die Bedingungen für die Förderfähigkeit werden dynamisch ausgelegt

28. Die Kommission legt die in Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou genannten Bedingungen dynamisch aus. Sie vertritt die Auffassung, dass das Vorhandensein von Schwachstellen bei der öffentlichen Finanzverwaltung zum Zeitpunkt des Finanzierungsbeschlusses nicht bedeuten muss, dass kein Programm über Haushaltszuschüsse eingeleitet wird, sofern der Wille zu Reformen da ist und diese als zufrieden stellend beurteilt werden. Die Kommission berücksichtigt also nicht nur die Ausgangslage bei den Systemen der öffentlichen Finanzverwaltung, sondern auch die vom betreffenden Land eingeschlagene Richtung ⁽²⁾. Viele andere Geldgeber, insbesondere die Bretton-Woods-Institutionen, beziehen sich ebenfalls auf die Perspektiven für eine Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme anstatt auf eine absolute qualitative Schwelle oder Vorgabe.

29. Diese Auslegung, die eine breiter gefasste Anwendung des Mechanismus ermöglicht, lässt das wegen der Anwendung der nationalen Haushaltsverfahren der Empfängerländer bestehende Risiko für das Geld des europäischen Steuerzahlers weiter ansteigen. Daher muss diese Auslegung mit einer besonders engen Überwachung der Entwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern einhergehen.

Die Kohärenz der Programme muss klarer hervortreten

30. In den Programmen über direkte Haushaltszuschüsse wird der Frage der vom Empfängerland eingeschlagenen Richtung und der Überwachung dieser Richtung nicht genügend Aufmerksamkeit eingeräumt. Der Leitfaden sieht nicht vor, dass in jedem Finanzierungsvorschlag und Finanzierungsabkommen eine logische Verknüpfung aufgebaut und erläutert werden muss zwischen:

- a) den im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung festgestellten Schwachstellen;
- b) dem Reformprogramm der Regierung;

⁽¹⁾ Bis dahin sollten die für die operationelle Verwaltung der Haushaltszuschüsse erforderlichen Dienstanweisungen den Kommissionsbediensteten auf der Intranetseite der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

⁽²⁾ In Ziffer 3.4 des Leitfadens heißt es, vor und während der Gewährung der Hilfe ist sicherzustellen, dass die vom betreffenden Land im Rahmen der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung eingeschlagene Richtung als zufrieden stellend betrachtet werden kann.

- c) der für die Umsetzung dieser Reformen erforderlichen institutionellen Unterstützung;
- d) den allgemeinen und den spezifischen Bedingungen (für die Programmdurchführung), den Leistungsindikatoren (die bei der Berechnung der variablen Tranchen herangezogen werden) und anderen Überwachungsinstrumenten (die beim Dialog mit den nationalen Behörden berücksichtigt werden, insbesondere bei der Erneuerung der EEF-Programme).

Durchführung des methodischen Rahmens

Die Diagnose der Ausgangslage ist im Allgemeinen vollständig und mit dem Reformplan des Landes verknüpft

31. Die Anfangsdiagnosen zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen sind insgesamt gesehen relativ vollständig ⁽³⁾. Diese Beurteilungen, die sich auf die gemeinsam mit den anderen Geldgebern, insbesondere den Bretton-Woods-Institutionen und den nationalen Behörden (siehe Anhang 2 und Ziffern 43-44), erstellten Analysen und Bewertungen stützen, vermitteln einen Überblick über die wichtigsten Schwachstellen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung. Im Allgemeinen wird in diesen Beurteilungen auch auf die im Reformplan des Empfängerlands ⁽⁴⁾ angestrebten Verbesserungen hingewiesen (siehe Kasten 1).

Kasten 1 — Bezugnahme auf den Reformplan des Empfängerlands

1. In der Beurteilung für Äthiopien wird angemessen auf die angestrebten Verbesserungen Bezug genommen, insofern als die im „Expenditure Management and Control Programme (EMCP) ⁽¹⁾“ vorgesehenen Maßnahmen aufgeführt werden.

2. In der Beurteilung der öffentlichen Finanzverwaltung für Mosambik wird auf die verschiedenen von der Regierung in Angriff genommenen Reformen Bezug genommen, darunter auch die wichtigste Ende 2002 angenommene Reform mit der Bezeichnung „Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) ⁽²⁾“.

⁽³⁾ Eine Ausnahme bildet die Beurteilung der Ausgangslage im Tschad. Diese Beurteilung ist bereits im Finanzierungsvorschlag nur begrenzt und fehlt im Finanzierungsabkommen, das nur einige splitterhafte Informationen enthält, völlig.

⁽⁴⁾ Gemäß Ziffer 3.4 des Leitfadens müssen bei der Beurteilung der Qualität der öffentlichen Finanzen alle von der Regierung des Empfängerlands erstellten Programme zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen (einschließlich möglicher Schemata für Abhilfemaßnahmen) und die Rolle der Gebergemeinschaft berücksichtigt werden. Diese Programme müssen einen Aktionsplan für die Durchführung der Reformen enthalten, der von der Kommission spezifisch zu überwachen ist.

3. In Niger hatte die Kommission nach einer im Jahr 2001 durchgeführten Prüfung des Strukturanpassungsprogramms die Haushaltszuschüsse vorübergehend ausgesetzt; im Anschluss daran haben die Regierung und die Kommission ein Schema mit Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung ausgearbeitet, das in der Beurteilung der Ausgangssituation ausreichend berücksichtigt wird.

4. Der Finanzierungsvorschlag für den Tschad enthält keinerlei Bezugnahme auf den globalen Plan für die Reform der öffentlichen Finanzen, da dieser zum betreffenden Zeitpunkt noch in Ausarbeitung war.

5. Die Beurteilung für Sambia enthält eine Bezugnahme auf den Reformplan der Regierung, den „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan (3)“, der zum Zeitpunkt der Anfangsdiagnose nur in Entwurfsform vorlag.

(1) Programm über die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben.

(2) Haushaltsführungssystem des Staates.

(3) Aktionsprogramm für öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht.

32. Zwar enthalten die Finanzierungsvorschläge und Finanzierungsabkommen im Allgemeinen die wichtigsten Informationen, doch sind diese zu sehr verstreut. In den Finanzierungsvorschlägen und Finanzierungsabkommen wird zumeist nicht systematisch genug erklärt, welche Gründe trotz der in der ursprünglichen Beurteilung der öffentlichen Finanzverwaltung festgestellten Schwachpunkte ausschlaggebend dafür sind, dass die Klausel über die ausreichende Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung als erfüllt betrachtet wird (siehe Ziffer 39). Die Anfangsbeurteilungen sollten stärker formalisiert und strukturiert werden, damit der EEF-Ausschuss (1) und die Kommission sich während des Prozesses bis zur Annahme der Finanzierungsbeschlüsse davon überzeugen können, dass ernsthafte Schwachstellen berücksichtigt wurden.

33. Die Reformpläne der Regierung enthalten nicht systematisch alle — bereits eingeleiteten, geplanten oder noch zu planenden — Reformen, die erforderlich sind, um zu einer hinreichend transparenten, verantwortungsvollen und effizienten Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu gelangen. Bei ihrem Dialog mit den nationalen Behörden sollte die Kommission darauf achten, dass ein umfassender Reformplan ausgearbeitet wird, der Aufschluss über die Prioritäten gibt und mit einem realistischen, regelmäßig überprüften Zeitplan verbunden ist. Diese Einbindung in eine mittel- und langfristige Perspektive ist besonders wichtig in einem Umfeld, in dem das Tempo der Reformen unter Umständen langsamer ist als das Tempo der Personalveränderungen bei den Mittelbewerbern der Kommission (in den zentralen Dienststellen und in den Delegationen) und in den Empfängerländern.

(1) Beratender Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten.

Der Aspekt der Korruptionsbekämpfung muss stärker entwickelt werden

34. In den Kommissionsprogrammen werden die Probleme im Zusammenhang mit der Korruption nicht ausreichend berücksichtigt (2), welche insbesondere von der Weltbank als eines der Haupthindernisse bei der Eindämmung der Armut betrachtet werden. Natürlich trägt die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung an sich schon zur Eindämmung der Korruption bei, dennoch ist diesem Thema besondere Aufmerksamkeit einzuräumen. Auch wenn es sich hier um ein heikles und nicht einfach zu erörterndes Thema handelt, ist es wichtig, in Partnerschaft mit den souveränen Staaten und mit Unterstützung spezialisierter Organisationen (3) das Ausmaß dieses häufig vielschichtigen Phänomens zu ermitteln und seinen Mechanismus zu verstehen, damit die Regierungen in ihre Reformprogramme aufzunehmende, geeignete Maßnahmen treffen.

Die institutionellen Unterstützungsmaßnahmen werden koordiniert, sind aber nicht immer Teil eines globalen Rahmens

35. Die Koordinierung der in den geprüften Finanzierungsabkommen vorgesehenen institutionellen Unterstützungsmaßnahmen mit den anderen Geldgebern erfolgt entweder ausdrücklich im Rahmen der jeweiligen Finanzierungsabkommen oder bei deren späterer Durchführung und ist angemessen. Allerdings sind diese Maßnahmen nicht immer Teil eines umfassenden Plans für die institutionelle Unterstützung (4), der Aufschluss über die von den einzelnen Geldgebern gewährten Finanzierungen gibt (siehe Kasten 2).

Kasten 2 — In den Finanzierungsabkommen vorgesehene institutionelle Unterstützungsmaßnahmen

1. Das Finanzierungsabkommen für Äthiopien sieht vor, dass 3,5 Millionen Euro für institutionelle Unterstützungsmaßnahmen in von mehreren Gebern gebildete gemeinsame Fonds fließen; dazu gehört auch das „Public Service Capacity Building Programme (PSCAP) (1)“, ein von mehreren Gebern finanziertes und vom Ministerium für Kapazitätsbildung (MCB) geleitetes allgemeines Unterstützungsprogramm mit einer Finanzausstattung von 400 Millionen USD für einen Zeitraum von fünf Jahren.

2. Die für institutionelle Unterstützungsmaßnahmen in Mosambik bereitgestellten 5,5 Millionen Euro fließen tatsächlich in mit den wichtigsten Gebern gemeinsam durchzuführende Maßnahmen. Sie sind jedoch nicht Teil eines globalen Unterstützungsplans, da es bei der Ausarbeitung des Finanzierungsvorschlags noch keinen entsprechenden Plan gab.

(2) Die Bekämpfung der Korruption ist ein wichtiger Teil der Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft, wie aus Artikel 9 Absatz 3 des Abkommens von Cotonou hervorgeht.

(3) Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und Transparency International organisierten im Dezember 2004 ein Forum für die Partner der Entwicklungszusammenarbeit zu folgendem Thema: Die Wirksamkeit der Geber bei der Bekämpfung der Korruption steigern.

(4) Gemäß Ziffer 1.3 des Leitfadens müssen alle institutionellen Unterstützungsmaßnahmen Teil eines von der Regierung ausgearbeiteten und von den Geldgebern mitgetragenen umfassenden Unterstützungsplans sein und die von anderen Geldgebern gegebenenfalls finanzierten sonstigen Hilfen ergänzen.

3. Der Plan für Niger sieht vor, dass 1,35 Millionen Euro in Maßnahmen der technischen Hilfe zugunsten des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen fließen. Die vorgesehenen Maßnahmen sind jedoch nicht Teil eines globalen Unterstützungsplans.

4. Im Tschad sollen 3,7 Millionen Euro für den Ausbau der institutionellen Kapazitäten bereitgestellt werden. Es fehlen jedoch nähere Angaben dazu, da der diesbezügliche Bedarf bei der Ausarbeitung des Finanzierungsvorschlags nicht ermittelt wurde. Der globale Unterstützungsplan soll Ende 2004 ausgearbeitet werden, wenn das „Country Financial Accountability Assessment (CFAA)“⁽²⁾ abgeschlossen ist.

5. In Sambia sind 6,75 Millionen Euro für den Ausbau der institutionellen Kapazitäten vorgesehen. Sie sind Teil eines globalen Unterstützungsplans, der bei der Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens jedoch noch nicht vollständig ausgearbeitet war. Dieser Plan wurde im Dezember 2004 von elf Geldgebern unterzeichnet.

⁽¹⁾ Programm zur Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Dienste.

⁽²⁾ Bewertung der finanziellen Rechenschaftspflicht eines Landes.

36. Auf der Grundlage eines globalen Unterstützungsplans lässt sich berechnen, welcher Bedarf voraussichtlich aus dem EEF zu finanzieren sein wird. Die Kommission sollte darüber wachen, dass ein entsprechender Plan mit einem ungefähren Zeitplan ausgearbeitet wird, einschließlich einer Aufstellung aller erforderlichen Maßnahmen, gegebenenfalls auch der Maßnahmen, für die noch keine Finanzierung gefunden wurde.

Die Empfehlungen der Delegationsleiter fehlen

37. Die Empfehlungen der Delegationsleiter wurden nicht so ausgearbeitet, wie dies im Leitfaden vorgesehen ist⁽¹⁾. Es wird erwogen, die Delegationsleiter aufzufordern, in den halbjährlichen Monitoring-Berichten ein knappes Gesamturteil abzugeben, was teilweise derselben Logik folgen würde. In beiden Fällen wird von der Überlegung ausgegangen, dass ein förmliches Einholen des Urteils der direkt und ständig mit den tatsächlichen Gegebenheiten des Landes konfrontierten Personen sinnvoll erscheint. Aus diesem Grund sollte die Kommission die betreffende Bestimmung in ihrem Leitfaden beibehalten und darauf achten, dass sie eingehalten wird.

⁽¹⁾ Gemäß Ziffer 3.4 Buchstabe i des Leitfadens soll der Delegationsleiter eine Empfehlung zur Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und zu den Möglichkeiten für Verbesserungen ausarbeiten. Anschließend wird eine Entscheidung über einen Finanzierungsvorschlag getroffen.

Die gelieferten Informationen entsprechen der Realität

38. Alle bei den Prüfungen des Hofes festgestellten Schwachstellen in der öffentlichen Finanzverwaltung der besuchten Länder waren von der Kommission ebenfalls erkannt worden. Einzige Ausnahme war der Tschad, wo der Hof bei seinem Prüfbesuch ein Problem im Zusammenhang mit offenen Beträgen feststellte⁽²⁾, das den Geldgebern offenbar entgangen war.

Die Entscheidungen der Kommission werden nicht ausreichend untermauert

39. Nach positiver Stellungnahme des EEF-Ausschusses hat die Kommission beschlossen, die fünf geprüften Programme trotz der in den betreffenden Ländern festgestellten Schwachstellen bei der öffentlichen Finanzverwaltung zu unterzeichnen, da sie die von den betreffenden Ländern eingeschlagene Richtung als zufrieden stellend betrachtete. Diese Einschätzung sollte stärker untermauert werden, indem insbesondere deutlich gemacht wird, wie die Schwachstellen im Rahmen des Reformplans behoben werden sollen (siehe Ziffer 30).

40. Die Ausgangslage bei der öffentlichen Finanzverwaltung in den AKP-Staaten weist im Allgemeinen zahlreiche Unzulänglichkeiten auf. In einigen der besuchten Empfängerländer war die Kommission einer der ersten Geldgeber, der bereit war, das damit verbundene Risiko zu tragen (siehe *Kasten 3* und *Tabelle F* in *Anhang 1*). Allerdings gab es in allen Fällen ein laufendes IWF-Programm.

Kasten 3 — Position der anderen Geldgeber in Bezug auf die nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüsse in den fünf besuchten Ländern

1. In Äthiopien war die Kommission im Jahr 2002 der erste Geldgeber, der nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse gewährte. Im Jahr 2003 folgten das Department for International Development (DFID) des Vereinigten Königreichs⁽¹⁾ und im Jahr 2004 die Weltbank und Irland ihrem Beispiel.

2. In Mosambik stieg die Anzahl der Geldgeber, die Haushaltszuschüsse gewähren, seit dem Jahr 2000 stetig an, so dass es im Jahr 2004 rund 15 Geldgeber waren.

⁽²⁾ Diese offenen Beträge entsprechen erbrachten und in Rechnung gestellten (aber noch nicht bezahlten) Dienstleistungen, für die jedoch im Haushaltsplan keine Mittelbindungen erschienen und die auch nicht in der Rechnung erfasst wurden. Aus diesem Grund entgingen sie der Überwachung, insbesondere durch die Geldgeber. Der genaue Betrag muss noch ermittelt werden.

3. In Niger war die Kommission im März 2004 zusammen mit dem IWF der einzige Geldgeber, der nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse gewährte. Ende 2004 kamen die Weltbank und die afrikanische Entwicklungsbank hinzu.

4. Im Tschad gewähren außer der Kommission auch andere Geldgeber seit mehreren Jahren Haushaltszuschüsse, darunter die afrikanische Entwicklungsbank, die französische Entwicklungsagentur (Agence Française de Développement), die Weltbank und der IWF. Der IWF hat jedoch die Erneuerung seiner Fazilität zur Eindämmung der Armut und zur Steigerung des Wachstums ausgesetzt, und die Kommission hat ihr Programm ebenfalls ausgesetzt.

5. In Sambia war die Kommission im Mai 2004 zusammen mit dem IWF und der Weltbank der einzige Geldgeber, der Haushaltszuschüsse gewährte. Einige der Geldgeber, mit denen der Hof an Ort und Stelle Kontakt hatte, begrüßten zwar die Initiative der Kommission und sind bereit, sich am globalen Programm über institutionelle Unterstützung zu beteiligen, doch beabsichtigten sie selbst nicht, in nächster Zukunft Haushaltszuschüsse zu gewähren.

(1) Ministerium für internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs.

Überwachung des Reformfortschritts

Gegenwärtig wird ein methodischer Rahmen ausgearbeitet

41. Wichtigste Instrumente zur Überwachung der sich im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung vollziehenden Entwicklungen sind die Monitoring-Berichte der Delegationen und die Leistungsindikatoren.

Die Monitoring-Berichte der Delegationen sind zu verbessern

42. Gemäß dem Leitfaden müssen die Delegationen die Entwicklung im Bereich der öffentlichen Finanzen überwachen und den zentralen Kommissionsdienststellen darüber Bericht erstatten⁽¹⁾. Die Delegationen haben Dienstanweisungen erhalten, mit denen sie aufgefordert wurden, in ihren halbjährlichen Monitoring-Berichten eine (nach einem vorgegebenen Schema aufgebaute) Beschreibung der Situation und eine Führungstabelle zur Überwachung der Reform bei den öffentlichen Finanzen vorzulegen⁽²⁾. Diese Dienstanweisungen sind ein sinnvolles

(1) Gemäß Ziffer 5.3 des Leitfadens soll die Delegation u. a. im Rahmen ihrer Beziehungen zu den nationalen Institutionen (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Rechnungshof, Zentralbank und Finanzausschuss des nationalen Parlaments) sowie zu den anderen Geldgebern und der Zivilgesellschaft die Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Finanzen überwachen. Sie besorgt sich von diesen Stellen die regelmäßig veröffentlichten Berichte und leitet diese, einschließlich ihrer eigenen Erläuterungen, an die zentralen Kommissionsdienststellen weiter. Die Delegation überwacht insbesondere die vom betreffenden Land durchgeführten Programme zur Reform der öffentlichen Finanzen und gegebenenfalls die Durchführung der zwischen den Geldgebern und der Europäischen Kommission abgestimmten Maßnahmen (Maßnahmenschema).

(2) Inhalt und Form der halbjährlichen Monitoring-Berichte werden beschrieben im Vermerk Nr. 24972 vom 18. September 2003 von EuropeAid C3 an die Delegationsleiter.

Managementinstrument, das jedoch im Lichte der ersten Umsetzungen (siehe Ziffern 47-68) weiter verbessert und ergänzt werden könnte, indem:

- a) das vorgegebene Schema für die Darstellung der Situation im Bereich der öffentlichen Finanzen angeglichen wird an den zurzeit in Ausarbeitung befindlichen Bewertungsrahmen der gemeinsamen Geberinitiative „Public Expenditure Financial Accountability — PEFA“ (öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)⁽³⁾ (siehe Anhang 2);
- b) die systematische Überwachung der Durchführung des Programms zur institutionellen Unterstützung vorgesehen wird, damit deutlich wird, bei welchen Maßnahmen Schwierigkeiten oder Verzögerungen auftreten;
- c) ausdrücklich die Gewährleistung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Analysen gefordert wird (d. h. zwischen den beiden weiter oben genannten Analysen und der Führungstabelle zur Überwachung der Reformen);
- d) die globale Einschätzung der Delegation und deren Empfehlung hinsichtlich der künftigen Vorgehensweise eingeholt wird;
- e) gefordert wird, alle auf Fakten aufbauenden Bestandteile dieser Monitoring-Berichte soweit wie möglich gemeinsam mit den anderen Geldgebern auszuarbeiten oder zumindest mit ihnen zu teilen (dabei sollte jede lokale Vertretung an ihre Zentrale berichten; abschließend könnte unter Umständen ein gemeinsames Dokument erarbeitet werden);
- f) die nationalen Behörden so eng wie möglich an den Bewertungen beteiligt werden, damit insbesondere ihr Sachwissen im Bereich der Prüfung erhöht wird. Dagegen sollten für die Beurteilung der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung unabhängige Sachverständige zuständig sein;
- g) diese Berichte seltener, nämlich nur noch jährlich, ausgearbeitet werden, da der im Leitfaden vorgesehene Frühwarnmechanismus⁽⁴⁾ ein Reagieren während der Durchführung ermöglicht.

(3) PEFA ist eine im Jahr 2001 ins Leben gerufene gemeinsame Initiative der Weltbank, der Europäischen Kommission, des Ministeriums für internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs (DFID), des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft, der Außenministerien Frankreichs und Norwegens und des IWF.

(4) Der Leitfaden sieht vor, dass die Delegationsleiter bei schwerwiegenden Problemen, die das Funktionieren der Programme gefährden können, einen Frühwarnmechanismus in Gang setzen.

43. Diese Berichte stützen sich auf die von den Gebern und den nationalen Behörden durchgeführten Prüfungen und Bewertungen, die sich in einer dynamischen Entwicklung befinden. So entwickelt insbesondere die Kommission in Zusammenarbeit mit anderen Gebern, namentlich der Weltbank, einen neuen Rahmen für die Bewertung der Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung im Rahmen von PEFA (siehe *Anhang 2*). Dieser soll an die Stelle der gegenwärtigen Instrumente treten.

44. Dieser Bewertungsrahmen wird gegenwärtig in rund 30 Ländern (darunter 18 AKP-Staaten) getestet. In 14 dieser Länder hat die Kommission dabei die federführende Rolle übernommen⁽¹⁾. Bis 2005 sollten die Geber ausreichende Erfahrungen gesammelt haben, damit die erforderlichen Verbesserungen vorgenommen werden können und der Rahmen angenommen und in die Praxis umgesetzt werden kann. Der Hof hat den Bewertungsrahmen analysiert und möchte auf dieser Grundlage einige Verbesserungsvorschläge dazu vorbringen (siehe Ziffer 7 von *Anhang 2*).

Die Leistungsindikatoren werden zurzeit verbessert

45. Bei der Durchführung ihrer Programme über Haushaltszuschüsse benutzt die Kommission Leistungsindikatoren (siehe *Anhang 3*) zur Bemessung der Fortschritte bei der Qualität der öffentlichen Finanzen sowie der sektorbezogenen Ergebnisse. Dabei geht es in erster Linie darum, den Empfängerländern Anreize im Hinblick auf die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung zu geben, da die Leistungsindikatoren bei der Berechnung der variablen Tranchen herangezogen werden. Der Leitfa-den enthält zahlreiche Details zur Auswahl und Anwendung der Leistungsindikatoren. Die Kommission hat Anfang 2005 damit begonnen, Überlegungen zur Verbesserung der Leistungsindikatoren anzustellen.

46. Die verwendeten Leistungsindikatoren decken nicht alle Aspekte der in die Wege geleiteten Reformen ab, da sie andernfalls zu zahlreich und nicht mehr handhabbar wären. Deshalb ist es wichtig, die getroffene Auswahl der Leistungsindikatoren zu begründen und aufzuzeigen, welche Bereiche sie nicht abdecken, wobei anzugeben ist, ob diese Bereiche als nicht prioritär eingestuft wurden, ob keine geeigneten Indikatoren gefunden werden konnten oder ob die zu ihrer Berechnung benötigten Daten nicht zuverlässig genug sind (und wie künftig zuverlässigere Daten erhoben werden können).

Durchführung des methodischen Rahmens

Die Monitoring-Berichte der Delegationen sind unvollständig

47. Die von den Delegationen in den fünf besuchten Ländern ausgearbeiteten ersten Berichte⁽²⁾ beschränken sich zu häufig auf eine statische Analyse der öffentlichen Finanzverwaltung. Diese Analyse wies jedoch im Allgemeinen eine hohe Qualität auf und folgte dem von den zentralen Dienststellen vorgegebenen Schema. Die Berichte sind insofern unvollständig, als u. a. die

⁽¹⁾ Siehe Vermerk Nr. 17 450 vom 9. Juni 2004, den die Generaldirektion Entwicklung und das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid den 14 betroffenen Delegationen übermittelt haben.

⁽²⁾ Bei den geprüften Berichten in den fünf besuchten Ländern handelte es sich im Allgemeinen um die ersten, nach dem Start der zu diesem Zeitpunkt laufenden Programme ausgearbeiteten Berichte.

Tabellen zur Überwachung der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung fehlen (siehe *Kasten 4*). Darüber hinaus könnten sie von den zentralen Dienststellen besser ausgewertet werden, die ihrerseits den Delegationen nicht immer ein klares Feedback über die zu treffenden Maßnahmen gegeben haben.

Kasten 4 — Monitoring-Berichte in den fünf besuchten Ländern

1. In Äthiopien folgen die beiden im März und Juli 2004 herausgegebenen Monitoring-Berichte (2004-I und 2004-II) der von der Zentrale vorgegebenen Struktur und liefern Informationen von hoher Qualität, allerdings wurde die Tabelle zur Überwachung der Reform der öffentlichen Finanzen nicht erstellt.

2. In Mosambik wurde der erste halbjährliche Monitoring-Bericht wegen der begrenzten Personalressourcen der Delegation verspätet vorgelegt. Der Bericht enthält qualitativ hochwertige Informationen und folgt genau dem vorgegebenen Schema, allerdings fehlen Informationen zu folgenden Punkten: Verwaltung der Humanressourcen (Ziffer I.B.3 des Berichts); Beibehalten abweichender Verfahren bei der Ausführung der Ausgaben (Ziffer II.B.4); Ermittlung des dringendsten Bedarfs im Bereich der institutionellen Unterstützung (Ziffer III.C). Ferner fehlt die Führungstabelle zur Überwachung der Reform der öffentlichen Finanzen.

3. In Niger hat die Delegation die Anweisungen zur Darstellungsweise der Berichte verspätet erhalten. Sie beabsichtigt, den ersten Monitoring-Bericht im zweiten Halbjahr 2004 vorzulegen, nach Abschluss der Analyse „Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA)“⁽¹⁾.

4. Im Tschad hat die Delegation zwei Halbjahresberichte an die zentralen Kommissionsdienststellen übersendet, einmal im April 2003 und einmal im Februar 2004 (für das erste Halbjahr 2003). Der zweite Bericht wurde wegen der Personalknappheit in der Delegation verspätet übersendet. Zum ersten Bericht haben die zentralen Kommissionsdienststellen einen kurzen Kommentar vorgebracht, in dem sie angaben, welche Informationen fehlten. Der zweite Bericht folgt genau dem vorgegebenen Schema, ist jedoch unvollständig, da Informationen zur Rolle des Parlaments und zu den Haushaltszuschüssen der Geber fehlen. Ferner fehlt die Führungstabelle zur Überwachung der Reform der öffentlichen Finanzen. Insgesamt sind die Informationen präzise und zeigen die bestehenden Schwachstellen deutlich auf. Allerdings bleibt unklar, welche Maßnahmen in der Folge zu treffen sind. Beispiele:

a) In Ziffer I.B.3 des Monitoring-Berichts heißt es, Wurzel für die Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen seien die Humanressourcen;

b) in Ziffer I.B.5 heißt es, die Koordinierung zwischen den Geldgebern reiche nicht aus.

Es fehlen jedoch Angaben zu den bereits getroffenen, geplanten oder noch zu planenden Abhilfemaßnahmen.

5. In Sambia gab es noch keinen Monitoring-Bericht, da das Finanzierungsabkommen erst im Juni 2004 unterzeichnet wurde.

⁽¹⁾ Verwaltung der öffentlichen Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht.

Die Leistungsindikatoren haben nicht immer genügend Anreizcharakter

48. Die Leistungsindikatoren werden mit der Regierung ausgehandelt (die das Finanzierungsabkommen ebenfalls unterzeichnet) und im Allgemeinen mit den anderen Geldgebern abgestimmt. Art und Anzahl der Indikatoren für den Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung sowie der damit verbundene Anreiz für Reformen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich.

49. Diejenigen Indikatoren, mit denen die Höhe der Mittelallokation oder die Ausführungsrate der Haushaltsmittel bemessen wird (und die — wenn sie auf einen bestimmten Sektor begrenzt sind — eher mit Indikatoren zur Bemessung des sektorbezogenen Inputs zu vergleichen sind), lassen sich relativ leicht bemessen, bilden aber keinen besonders wirksamen Anreiz, wenn es darum geht, die AKP-Staaten zum Aufbau einer verantwortungsvolleren, transparenteren und effizienteren Verwaltung zu bewegen. Die in Äthiopien, Mosambik und Sambia angewandten Indikatoren bieten einen eher geringen Anreiz für entsprechende Maßnahmen, während die in Niger und im Tschad⁽¹⁾ angewandten Indikatoren stärkeren Anreizcharakter haben (siehe Kasten 5).

Kasten 5 — In den Finanzierungsabkommen für die fünf besuchten Länder vorgesehene Indikatoren für die öffentliche Finanzverwaltung

1. In Äthiopien gibt es drei Indikatoren für die öffentlichen Finanzen, die folgende Themen betreffen: finanzieller Zeitplan, Vorschreiten der Government Information System Strategy (GISS)⁽¹⁾; Höhe der Mittelallokationen für den Gesundheits- und den Erziehungssektor. Diese Indikatoren wurden aus dem „Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)⁽²⁾“ übernommen und werden auch von den anderen Geldgebern angewandt.

2. In Mosambik gibt es acht Indikatoren für die öffentlichen Finanzen; davon betreffen zwei die Haushaltsdisziplin (wobei es darum geht, sicherzustellen, dass die laufenden Ausgaben nicht höher sind als die im Haushalt veranschlagten Mittel) und sechs den Ausführungsgrad der laufenden Ausgaben in den prioritären Sektoren. Diese Indikatoren stammen nicht aus dem „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)⁽³⁾“ und auch nicht aus dem gemeinsamen Rahmen der Geber (dem Performance Assessment Framework (PAF)⁽⁴⁾).

3. In Niger gibt es sieben Indikatoren für die öffentlichen Finanzen, die Folgendes betreffen: Einziehungsrate bei der so genannten synthetischen Gewerbesteuer (eine Einnahme, die den informellen Sektor betrifft und deren Einziehungsgrad als abnormal niedrig eingestuft wird); Rate der abgelehnten Mittelbindungsanträge; für die Ausstellung der Zahlungsanweisungen benötigter Zeitraum; Rate der ausstehenden Zahlungen; Rate der abgerechneten delegierten Mittel; Ausführungsrate der Transfers an die Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER); Mittelzuweisungen an die CAFER. Einige der Indikatoren stammen aus dem Mehrjahresprogramm zur Armutsbekämpfung, während andere gemeinsam mit der Regierung im Anschluss an die Prüfung des Struktur Anpassungsprogramms von 2001 (bei der eine Reihe von Schwachstellen festgestellt wurde) vereinbart wurden. Die anderen Geldgeber benutzen keine Indikatoren, sondern machen ihre Hilfe von spezifischen Bedingungen abhängig.

⁽¹⁾ Im Tschad sind die beiden Indikatoren zur Bemessung der Lieferungsrate an die begünstigten Strukturen sinnvoll, doch sehen sie Kontrollen auf der Grundlage der Eingangsbestätigungen vor, was nicht ausreicht. Die Lieferungen müssen auch einer körperlichen Kontrolle unterzogen werden.

4. Im Tschad gibt es 20 Indikatoren für die öffentlichen Finanzen: In sechs Fällen handelt es sich um Vorbedingungen, die ähnlich wie Indikatoren funktionieren und von der Regierung vorzulegende oder zu genehmigende Dokumente betreffen. Sieben Indikatoren betreffen die Ausführungsrate der Haushaltsmittel (Mittelbindung/Dotation oder Zahlungen/Mittelbindungen); ein Indikator betrifft die offenen Beträge, zwei betreffen die öffentlichen Aufträge (Verfahren für die Auftragsvergabe und Fristen), zwei den Fortgang der Ausschreibungen und Aufträge und zwei die Rate von Lieferungen wichtiger Materialien an die Begünstigten. Sie stammen nicht aus dem Strategiedokument zur Armutsbekämpfung, da von den 80 darin vorgeschlagenen Indikatoren nur einer die öffentliche Finanzverwaltung betrifft.

5. In Sambia gibt es zwölf Indikatoren für die öffentlichen Finanzen. Sie konzentrieren sich auf die Aufstellung des Haushaltsplans (Übereinstimmung der Mittelallokationen mit den Programmen und Politiken unter besonderer Beachtung der sozialen Sektoren — wie Gesundheit und Erziehung —, des Auditor General und der Programme zur Armutsbekämpfung) und auf die tatsächliche Durchführung des Haushaltsplans (Bereitstellung der Mittel im Einklang mit den Haushaltszuweisungen und Übereinstimmung mit den Ausgabenabrechnungen).

⁽¹⁾ Informationsstrategie-System der Regierung.

⁽²⁾ Strategiedokument zur Armutsbekämpfung.

⁽³⁾ Aktionsplan zur Verringerung der absoluten Armut.

⁽⁴⁾ Rahmen zur Bewertung der Leistungen.

50. Die Finanzierungsabkommen enthalten aber nicht immer qualitativ angemessene Informationen zu den Indikatoren. Es sollten systematisch ausführliche Angaben dazu gemacht werden, wie die Indikatoren begründet, definiert und berechnet werden und auf welche Informationen sie sich jeweils stützen (wie dies beispielsweise im Finanzierungsabkommen für Niger der Fall ist).

51. Angesichts der 2005 von der Kommission angestellten Überlegungen zur Frage der Auflagen wäre es außerdem sinnvoll, wenn der Leitfaden Orientierungshilfen zur Gewichtung der variablen Tranchen und der die öffentlichen Finanzen betreffenden Leistungsindikatoren enthalten würde (siehe Ziffern 4-5 von Anhang 3).

Die Koordinierung zwischen den Geldgebern ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich

52. Im Leitfaden wird zu Recht die Notwendigkeit einer möglichst engen Zusammenarbeit mit den anderen Gebern betont.

53. Die Koordinierung zwischen den Gebern erfolgt einerseits auf der Ebene ihrer jeweiligen Zentralen und andererseits auf der Ebene ihrer lokalen Vertretungen in den einzelnen AKP-Staaten, wobei eine gute Kommunikation zwischen diesen beiden Ebenen ebenfalls wichtig ist. Auf zentraler Ebene gibt es eine recht gute Koordinierung bei der Überwachung der Situation der öffentlichen Finanzen im Rahmen der PEFA (siehe Ziffern 42-43)⁽²⁾, in der die Kommission eine der treibenden Kräfte ist.

⁽²⁾ Der Lenkungsausschuss der PEFA, in dem die Kommission vertreten ist, tritt zweimal jährlich zusammen. Die Ergebnisse der Arbeiten der PEFA werden den wichtigsten Geldgebern im Rahmen der verschiedenen Gremien der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) zur Kenntnis gebracht.

54. Die Koordinierung auf lokaler Ebene ist im Allgemeinen zufrieden stellend, aber nicht immer genügend strukturiert (siehe *Kasten 6*). Sie befindet sich in ständiger Entwicklung, da der Aufbau eines auf der freiwilligen Teilnahme der wachsenden Zahl von Gebern von Haushaltszuschüssen aufbauenden Netzes viel Zeit in Anspruch nimmt. Die Kommission arbeitet eng mit den Bretton-Woods-Institutionen zusammen, die einen großen Einfluss haben und über mehr Mittel verfügen. Von den fünf vom Hof besuchten Ländern war Mosambik das Land, in dem die Koordinierung am weitesten entwickelt war und wo es bereits relativ weit zurückreichende Erfahrungen in diesem Bereich gab (siehe *Anhang 4*).

Kasten 6 — Koordinierung zwischen den Geldgebern in den fünf besuchten Ländern

1. In Äthiopien funktioniert die Koordinierung zwischen den Geldgebern gut. Die Delegation führt den Vorsitz in der informellen Gruppe zum Thema direkte Haushaltszuschüsse und ist Mitglied im Ausschuss für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, in dem die Geber und die Regierung monatlich zusammenkommen. Alle Bewertungsarbeiten werden gemeinsam durchgeführt und Äthiopien, das zu den 18 AKP-Staaten gehört, die Pilotländer für die PEFA sind, wird den neuen Bewertungsrahmen testen (siehe Ziffer 44).

2. Die in *Anhang 4* dargestellte Situation in Mosambik liefert Beispiele für vorbildliche Methoden.

3. In Niger gibt es keine formelle Struktur für die Koordinierung zwischen den Gebern, doch gibt es einen ausreichenden ständigen Dialog. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Finanzverwaltung wurden aufgeteilt zwischen der Kommission (die für die Haushaltsplanung, -durchführung und -kontrolle zuständig ist), der Weltbank (die für die öffentlichen Aufträge und die Strukturreformen zuständig ist) und dem IWF (der für den makroökonomischen Rahmen und monetäre Fragen zuständig ist).

4. Im Tschad gibt es informelle Treffen zwischen der Kommission, dem IWF, der Weltbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank (Bank for African Development) und der Coopération Française (AFD), die gemeinsame Bewertungen vornehmen. Diese Geldgeber verfolgen unterschiedliche Ansätze bei der externen Finanzkontrolle des Tschad. Während die Kommission, der IWF und die AFD den Rechnungshof stärken wollen, unterstützt die Weltbank eine andere Kontrollinstanz, nämlich das Kollegium für die Kontrolle und Überwachung der Öleinnahmen, das die angemessene Verwendung der Öleinnahmen sicherstellen will.

5. In Sambia funktioniert die Koordinierung gut. Die Weltbank, die Delegation und andere Geber haben die Regierung bei der Ausarbeitung der Studie zu den öffentlichen Ausgaben und zur finanziellen Rechenschaftspflicht (PEMFA) und dem sich daraus ergebenden Aktionsplan unterstützt. Im Dezember 2004 haben zwölf Partner ein globales Programm zur Umsetzung des Plans unterzeichnet. Die Delegation und Norwegen teilen sich den Vorsitz in der PEMFA-Gebergruppe. Überdies ist die Delegation Mitglied einer informellen Gruppe, die Überlegungen zur Qualität der öffentlichen Ausgaben anstellt. Schließlich wurde Ende 2004 von acht Gebern und der Regierung ein Partnerschaftsübereinkommen (Harmonisation in Practice — HIP) unterzeichnet, dessen Hauptziel die Koordinierung und Harmonisierung zwischen den Gebern ist, die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der Regierungsverfahren durch die Geber und die Verpflichtung der Regierung zur Durchführung der erforderlichen Reformen. Die Kommission hat dieses Übereinkommen bislang noch nicht unterzeichnet.

55. Die Kommission verfügt nicht über vollständige Informationen über die von anderen Gebern an die Empfängerländer gewährten und gezahlten Haushaltszuschüsse. Es ist schwierig diese Informationen zu bekommen, da es zu wenig Harmonisierung in Bezug auf den Begriff der Haushaltszuschüsse gibt und einige Geber nicht genügend Informationen zur Verfügung stellen.

Die Beziehungen zu den Parlamenten und den Obersten Rechnungskontrollbehörden sind zu intensivieren

56. Der Erfolg der Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung hängt ab von der Übernahme der Eigenverantwortung für diese Reformen durch die betroffenen Länder auf allen Ebenen, angefangen vom Bediensteten, der die neuen Verfahren anwenden muss, bis zu den höchsten staatlichen Instanzen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Verfahren falsch angewandt oder sogar umgangen werden. Diese Übernahme der Eigenverantwortung hängt unter anderem ab von der Qualität der Beziehungen zwischen den Geldgebern und den nationalen Behörden, insbesondere der Regierung, dem Parlament und den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB).

57. Die Regierung, die Partner der Kommission und Mitunterzeichner der Budgethilfeprogramme ist, ist der Hauptakteur bei der Planung und Durchführung der Reformen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung.

58. Das Parlament spielt eine wichtige Rolle beim Vorbringen dieser Reformen, insbesondere der Reformen im Bereich der Haushaltsplanung und der Weiterverfolgung der von den ORKB erstellten Berichte. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Parlamente dies im Interesse ihres Landes tun und nicht nur aufgrund des Drucks der Geldgeber. Die Kommission vertritt selbst die Auffassung, dass der deutlichste Reformfortschritt in den Ländern zu verzeichnen ist, in denen es eine aktive Einbindung des Parlaments gibt.

59. Die ORKB ist für die externe Finanzkontrolle zuständig und bewertet den Haushaltsvollzug und die Zuverlässigkeit der Jahresabschlüsse. Auch wenn es in den meisten AKP-Staaten noch Jahre dauern wird, bis die ORKB diese Rolle in vollem Umfang wahrnehmen können, ist es wichtig, die Ergebnisse ihrer Arbeiten ⁽¹⁾ systematisch in die den Geldgebern zur Verfügung gestellten Informationen einzubeziehen, ohne allerdings die Höhe der gewährten Hilfen zu stark an diese Ergebnisse zu knüpfen.

60. Der Dialog mit der Regierung ist im Allgemeinen formalisiert und zufrieden stellend ⁽²⁾. Dagegen gibt es häufig keine ausreichende Einbeziehung der nationalen Parlamente und keinen ausreichenden Dialog mit den ORKB (siehe *Kasten 7*), was auf deren unzureichende Kapazitäten und schwache Position gegenüber den Regierungen und Geldgebern zurückzuführen ist.

⁽¹⁾ Hier ist darauf hinzuweisen, dass die ORKB mehrerer Geberländer regelmäßig im Rahmen einer Koordinierungsstruktur zusammenkommen, welche die Bezeichnung „Harmonisation of Overseas Audit Practice“ (HOAP) trägt. Ihr Ziel ist die Ausarbeitung eines auf den Arbeiten der ORKB der Empfängerländer aufbauenden koordinierten Ansatzes bei der Kontrolle der Verwendung der an diese Länder gezahlten Haushaltszuschüsse in Absprache mit den betreffenden ORKB.

⁽²⁾ Die Finanzierungsvorschläge und Finanzierungsabkommen schreiben den Dialog mit der Regierung offiziell vor.

Kasten 7 — Beispiele für einen unzureichenden Dialog mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. In Äthiopien wurden die Berichte des Auditor General (und der internen Prüfer), die in Amharisch verfasst waren, nicht von den Geldgebern ausgewertet. Im Gefolge der Prüfung des Hofes war geplant, diese Berichte ins Englische übersetzen zu lassen, damit sie von den Geldgebern ausgewertet werden können. Ferner war geplant, den Auditor General in den aus Vertretern der Geldgeber und der Regierung zusammengesetzten Ausschuss für öffentliche Finanzverwaltung einzubinden.

2. In Mosambik ist der Dialog mit dem Tribunal Administratif (TA) schwierig. Das Tribunal Administratif fühlt sich nämlich nicht an die innerhalb des „Performance Assessment Framework (PAF) (1)“ geplante Maßnahme gebunden, wonach es keine Ex-ante-Kontrollen mehr vornehmen soll. Dieser Rahmen wurde zwischen den Geldgebern und der Regierung ausgehandelt. Das Tribunal verweist nun darauf, dass es nur die nationalen Gesetze anwenden kann und muss.

(1) Rahmen für die Leistungsbewertung.

61. Die Kommission muss sich gemeinsam mit den anderen Geldgebern weiterhin um die Entwicklung einer Methode für die angemessene institutionelle Unterstützung der ORKB bemühen (1). Ähnliche Formen der Unterstützung sollten auch für die Finanzausschüsse und die Haushaltskontrollausschüsse der Parlamente geschaffen werden.

62. Die Regierung, die der Kontrolle durch das Parlament und die ORKB unterliegt, ist nicht unbedingt der am besten geeignete Ansprechpartner, wenn es um Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten des Parlaments und der ORKB geht. Bei den über die Regierungen laufenden Verhandlungen mit den betroffenen Ländern muss deshalb nach Möglichkeiten gesucht werden, wie die Kommission bessere Kontakte mit diesen beiden Institutionen aufbauen kann.

Auf Kommissionsebene werden nicht genügend Humanressourcen zur Verfügung gestellt

63. Die Prüfungen an Ort und Stelle haben gezeigt, dass für die Überwachung der Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen nicht immer genügend Humanressourcen bereitgestellt wurden.

64. Bei den mit diesen Aufgaben betrauten Bediensteten handelt es sich fast immer um Ökonomen (dasselbe gilt für die lokalen Vertreter der anderen Geldgeber). Dieses Profil ist zwar angemessen, doch sollte es stärker diversifiziert werden, falls in einer Delegation mehrere Bedienstete für die Haushaltszuschüsse zuständig sind.

(1) Mitarbeiter des Hofes nahmen an einem im Dezember 2004 von der Kommission organisierten Seminar zum Thema Ausbau der Kapazitäten der ORKB teil.

65. Nach Auffassung der betroffenen Referatsleiter stehen in den zentralen Kommissionsdiensten nicht genügend Ressourcen für diese Aufgaben zur Verfügung. Der Hof hält es angesichts der Höhe der eingesetzten Beträge und der Bedeutung des Themas für gerechtfertigt, in dieser Frage eine Entwicklung ins Auge zu fassen. Überdies könnte ein rationellerer Einsatz der verfügbaren Ressourcen zur Verbesserung der Situation beitragen (2).

66. Darüber hinaus sollten bestimmte Aufgaben, wie die Analyse der Finanzierungsvorschläge und der Monitoring-Berichte der Delegationen, durch Einführung von Checklisten systematischer gestaltet werden (3). Auf diese Weise könnten Vollständigkeit und Homogenität der Arbeiten sichergestellt und ihre Überprüfung erleichtert werden.

67. Die Kommission sollte ihre Bemühungen um eine Vertiefung der für ihre Bediensteten angebotenen Schulungen zum Thema öffentliche Finanzverwaltung fortsetzen (4).

68. Schließlich sollte der zwischen den Delegationen in Westafrika bestehende Erfahrungsaustausch und Austausch bei der Ermittlung und Verbreitung vorbildlicher Methoden auch auf andere Regionen ausgedehnt werden.

Tatsächliche Lage: es gibt zwar Reformfortschritte, doch bleibt die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern noch sehr schwach

69. Bei der Prüfung in den fünf vom Hof besuchten Ländern ergaben sich keine bedeutenden Abweichungen zwischen den von der Kommission gelieferten Informationen und den Feststellungen an Ort und Stelle (mit Ausnahme des in Ziffer 38 erwähnten Problems).

(2) Die Tatsache, dass die Überwachung der öffentlichen Finanzverwaltung vom Amt für Zusammenarbeit EuropeAid und der Generaldirektion Entwicklung gemeinsam wahrgenommen wird, stellt keine optimale Lösung dar. Sie funktioniert nur dank der guten persönlichen Beziehungen zwischen den betroffenen Bediensteten.

(3) Standardlisten mit den zu überprüfenden Punkten, die eine vollständige und systematische Analyse der Dokumente gewährleisten und anhand deren sich feststellen lässt, wer die Kontrollen durchgeführt hat.

(4) Bedienstete des Hofes nahmen an den drei wichtigsten Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Haushaltszuschüsse teil, welche die Kommission ihren Bediensteten anbietet (zwei Fortbildungsveranstaltungen zur makroökonomischen Budgethilfe — Grundkurs und Fortgeschrittenenkurs — und eine Fortbildungsveranstaltung zur sektorbezogenen Budgethilfe).

70. Die Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung weisen zahlreiche Schwachstellen auf ⁽¹⁾, die auf der peripheren Ebene, etwa auf Gemeindeebene, noch stärker ausgebildet sind. Daher besteht weiterhin ein hohes Risiko, dass die Haushaltszuschüsse nicht angemessen verwendet werden. Allerdings wurden zahlreiche wichtige Reformen zur Eindämmung dieses Risikos eingeleitet und lassen sich greifbare Anstrengungen der Empfängerländer in diesem Bereich ausmachen. Fortschritte wurden festgestellt im Bereich der Haushaltsplanung (größere Kohärenz mit der Strategie zur Armutsbekämpfung); bei der Ausführung der Einnahmen ⁽²⁾ und der Ausgaben (insbesondere Vereinfachung und häufig Informatisierung der Ausgabenkreisläufe, Rationalisierung der Kassenmittelverwaltung und strengere Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge), bei der Rechnungslegung (die früher und rascher erfolgt) und bei den internen und externen Kontrollen (siehe Kasten 8).

Kasten 8 — Im Jahr 2004 in den fünf besuchten Ländern noch laufende, wichtigste Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung

1. In Äthiopien umfasst das Programm über die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben (EMCP) acht laufende Projekte zum rechtlichen Rahmen der Finanzen, zum Programm über öffentliche Ausgaben, zur Haushaltsreform (Planung und Überwachung), zur Reform der Rechnungsführung, zur Kassenmittelverwaltung, zu den Finanzinformationssystemen und zur internen und externen Kontrolle.

2. In Mosambik betrifft die wichtigste Reform das Finanzverwaltungssystem des Staates (SISTAFE). Diese jüngst mit Verspätung begonnene Reform deckt insbesondere Folgendes ab: Vereinfachung der Ausgaben- und Einnahmenkreisläufe, Rationalisierung der Finanzströme, Informatisierung der Ausgaben, Haushaltseingliederungsplan, Abschluss und Prüfung der Rechnungen, allgemeine Finanzinspektion, Haushaltsverfahren und mittelfristige Haushaltsplanung. Hinzu kommt eine Reform der Beschaffungsverfahren und der Steuer- und Zolleinnahmen. Letztere steht kurz vor dem Abschluss, und die öffentlichen Einnahmen sind zwischen 1996 und 2004 von 9 % auf rund 14 % des Bruttoinlandsprodukts gestiegen.

3. In Niger wurden ein neuer Haushaltseingliederungsplan und ein neuer Kontenplan angenommen, die nunmehr in der Praxis zur Anwendung kommen. Ferner werden zurzeit die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Haushaltszyklus aktualisiert. Weitere Reformen in folgenden Bereichen sind in Vorbereitung: Erhebung der Einnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Rechnungskontrollbehörde.

4. Im Tschad betrafen die Reformen im Wesentlichen folgende Bereiche: Schaffung eines mittelfristigen Ausgabenrahmens, Haushaltsgesetze, Einführung von im Rahmen des Haushaltsplans identifizierbaren Programmen, Informatisierung und Rationalisierung der Ausgabenkreisläufe, öffentliches Beschaffungswesen, Steuer- und Zolleinnahmen und Entwicklung von Verwaltungsinstrumenten.

5. In Sambia finden Reformen statt, die folgende Aspekte betreffen: Umstrukturierung der Dienste, Vergütungssystem für die Beamten, Dezentralisierung, öffentliche Finanzverwaltung und finanzielle Rechenschaftspflicht (PEMFA). Diese Reformen werden in zwölf Bereichen durchgeführt, welche den gesamten Haushaltszyklus abdecken. Die Informatisierung der Finanzverwaltung ist bereits abgeschlossen, und die Regierung hat im Jahr 2004 einen tätigkeitsbezogenen Haushalt aufgestellt, verbunden mit einer mittelfristigen Planung sowie mit monatlichen Obergrenzen für die Mittelüberweisungen.

71. Diese umfangreichen und komplizierten Reformen nehmen viel Zeit in Anspruch, was noch dadurch verstärkt wird, dass die mit ihrer Durchführung betrauten Verwaltungen im Allgemeinen nur über sehr schwache Kapazitäten verfügen, so dass es häufig zu Verzögerungen kommt. Es ist noch zu früh, um dauerhafte, eindeutige Ergebnisse festzustellen. Die insbesondere durch die Kommission vorgenommene Überwachung zeigt jedoch, dass die partiellen Zwischenergebnisse eher positiv sind.

Die Kommission hat angemessen reagiert

72. Jedes Finanzierungsabkommen ist ein Vertrag, der für die Kommission und das Empfängerland bindend ist. Der Kommission stehen vier Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung, falls sich die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung in einem Empfängerland verändert. Sie kann einseitig ein Programm aussetzen, sie kann es in Absprache mit dem betroffenen Land ändern, sie kann während der Programmdurchführung reagieren und sie kann bei der Ausarbeitung des nachfolgenden Programms reagieren. Die Reaktionen der Kommission sind angemessen und stehen mit ihrem dynamischen Ansatz in Einklang (siehe Ziffer 28). So hat die Kommission beispielsweise die Zahlung der ersten (fixen) Tranche in Höhe von 20 Millionen Euro an den Tschad ausgesetzt, nachdem das IWF-Programm unterbrochen wurde ⁽³⁾.

73. Falls eine unter dem ursprünglich vorgesehenen Höchstbetrag liegende variable Tranche gezahlt wird, bleibt der Restbetrag zugunsten des betreffenden Landes stehen, was den Anreizcharakter der variablen Tranchen verringert. Es wäre wirksamer, wenn die Restbeträge dem betroffenen Land verloren gingen.

⁽¹⁾ Neben einer allgemeinen Schwäche aufgrund der unzureichenden Kapazitäten der Verwaltungen in den Empfängerstaaten gibt es häufig Schwachpunkte in folgenden Bereichen: öffentliches Beschaffungswesen, Weiterverfolgung der Ankäufe (Fehlen von Materialbuchhaltungen und Bestandsverzeichnissen), Kassenmittelverwaltung, Rechnungsführung, Verwaltungsinstrumente und von der internen und externen Kontrolle eingesetzte Verfahren und Mittel.

⁽²⁾ De facto werden die öffentlichen Einnahmen häufig im Rahmen der Regierungsreformen berücksichtigt, doch hat die Kommission sie nicht ausreichend in ihren Leitfaden einbezogen (siehe Ziffer 24).

⁽³⁾ Bei den Ende 2003 zwischen dem Internationalen Währungsfonds und der Regierung des Tschad geführten Verhandlungen zur sechsten Überarbeitung des aus der Fazilität zur Armutsbekämpfung und zur Förderung des Wachstums finanzierten Programms konnte keine Einigung erzielt werden. Nachdem dieses Programm am 6. Januar 2004 auslief und nicht verlängert wurde, kam der Tschad im Einklang mit Artikel 67 Absatz 4 des Abkommens von Cotonou nicht mehr automatisch für Haushaltszuschüsse infrage.

74. Da es sich bei der Reform der öffentlichen Finanzverwaltung um einen mittel- bzw. langfristigen Prozess handelt, sollten die mit den Haushaltszuschüssen verbundenen Auflagen (Bedingungen, Indikatoren und Gewichtung der variablen Tranchen) bei jeder Programmverlängerung an die erzielten Fortschritte und neuen Prioritäten angepasst werden. Die in den fünf vom Hof besuchten Ländern zum gegebenen Zeitpunkt erforderlichen Reaktionen lassen sich jetzt noch nicht vorhersagen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

75. Aufgrund der Prüfung des Hofes können folgende Antworten auf die in Ziffer 19 gestellten Fragen gegeben werden.

76. Die Kommission hat einen **methodischen Rahmen** definiert, der es ihr erlaubt, die Ausgangslage bei der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern zu ermitteln und deren Entwicklung weiterzuverfolgen (siehe Ziffern 23 und 41). Dieser Rahmen, der einen Fortschritt gegenüber der früheren Situation darstellt, ist jedoch unvollständig (siehe Ziffern 24 und 26) und nicht präzise genug (siehe Ziffer 25). Er trägt nicht dazu bei, die Kohärenz und logische Verknüpfung innerhalb der Hilfsprogramme explizit darzulegen (siehe Ziffer 30). Der Leitfaden wird nicht aktualisiert (siehe Ziffer 27). Die Dienstanweisungen zu den Monitoring-Berichten sind ebenfalls unvollständig, auch wenn die Kommission bereits deutliche Verbesserungen vorgenommen hat (siehe Ziffer 42).

77. Die **Umsetzung** dieses methodischen Rahmens war in der Anfangsphase weitgehend zufrieden stellend, auch wenn die Frage der Korruption nicht ausreichend berücksichtigt wurde, die Empfehlungen der Delegationsleiter fehlen und es manchmal keinen globalen Rahmen für die institutionelle Unterstützung gab (siehe Ziffern 31-37). In der Weiterverfolgungsphase ist die Situation weniger zufrieden stellend, da die Berichte der Delegationen zu statisch und außerdem unvollständig sind, und die Leistungsindikatoren nicht immer einen ausreichenden Anreizcharakter haben (siehe Ziffern 47-51).

78. Die betreffenden Prozesse sind kompliziert und ihre Umsetzung ist heikel, da sie souveräne Staaten betreffen. Die Übernahme der Eigenverantwortung für die Reformen durch die betreffenden Staaten ist ein wichtiger Faktor für ihren Erfolg. Diesen Faktor kann die Kommission zwar beeinflussen, aber letztlich nicht beherrschen.

79. Die Koordinierung zwischen den Gebern unterliegt ebenfalls nicht der Kontrolle durch die Kommission. Sie spielt dabei jedoch eine wichtige Rolle auf der zentralen Ebene, insbesondere bei der Koordinierung mit der Weltbank, im Rahmen der PEFA (siehe Ziffer 43). Allerdings bleibt die Koordinierung in den AKP-Staaten schwierig, was sich auf die Umsetzung des PEFA-Bewertungsrahmens an Ort und Stelle ungünstig auswirken könnte.

80. Die Informationen, auf deren Grundlage die Finanzierungsbeschlüsse getroffen wurden, und die Informationen in den Monitoring-Dokumenten **spiegeln die Realität wider**. Die Kommission ist daher im Allgemeinen gut über die Schwachpunkte der Systeme für die öffentliche Finanzverwaltung informiert (siehe Ziffern 38 und 69-71).

81. Die Finanzierungs**beschlüsse** der Kommission und ihre späteren **Reaktionen** während der Programmdurchführung sind angemessen, unter Berücksichtigung ihrer dynamischen Auslegung von Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou (siehe Ziffer 28). Da diese dynamische Auslegung bedeutet, dass zumindest kurzfristig ein größeres Risiko in Kauf genommen wird, ist eine konsequente Überwachung durch die Kommission besonders wichtig.

82. Andererseits werden diese Finanzierungs**beschlüsse** nicht genügend untermauert (siehe Ziffer 39). Der Zusammenhang zwischen den bei der öffentlichen Finanzverwaltung festgestellten Schwachstellen, den Reformprogrammen der Regierung, den zur Durchführung dieser Reformen erforderlichen institutionellen Unterstützungsmaßnahmen und den Überwachungsinstrumenten, einschließlich der Bedingungen und Leistungsindikatoren, wird in den Finanzierungsvorschlägen und den Finanzierungsabkommen nicht deutlich genug aufgezeigt (siehe Ziffer 30). Ergebnis dieser mangelnden Darlegung der Kohärenz und der fehlenden Einbindung in eine Perspektive sowie der unzureichend formalisierten und strukturierten Darstellung ist, dass der EEF-Ausschuss nicht garantieren kann, dass wirklich alle Schwachstellen berücksichtigt werden (siehe Ziffern 32-33).

83. Die Verwirklichung der mit den direkten und nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüssen verknüpften Reformen nimmt viel Zeit in Anspruch. Es ist noch zu früh, um dauerhafte, deutliche Ergebnisse festzustellen, auch wenn die insbesondere von der Kommission vorgenommene Überwachung eher positive partielle Zwischenergebnisse erkennen lässt (siehe Ziffern 69-71). Die vom Parlament und vom Rat erwähnten Risiken (siehe Ziffer 2) bestehen größtenteils aber weiterhin (siehe Ziffer 12). Nachfolgend werden Empfehlungen vorgebracht, wie die Verwaltung dieses Risiko verbessert werden könnte.

Empfehlungen

84. Die Kommission sollte ihren methodischen Leitfaden für die Programmierung und Durchführung von Haushaltszuschüssen an Drittländer aktualisieren, indem sie die seit März 2002 herausgegebenen einschlägigen Dienstanweisungen darin berücksichtigt (siehe Ziffer 27) und die erforderlichen Verbesserungen vornimmt, damit insbesondere innerhalb jedes einzelnen Hilfsprogramms die Kohärenz gewährleistet ist zwischen den festgestellten Schwachstellen, den zur Verbesserung erforderlichen Reformen, den institutionellen Unterstützungsmaßnahmen und den Überwachungsinstrumenten (siehe Ziffer 30). Überdies sollte die Problematik der öffentlichen Einnahmen, einschließlich der Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen (siehe Ziffer 24), und die der Korruption (siehe Ziffer 34) stärker berücksichtigt werden. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die zur Verbesserung der Monitoring-Berichte der Delegationen erforderlichen Verbesserungen (siehe Ziffer 42).

85. Die Kommission sollte in einer förmlicheren und strukturierten Art und Weise darlegen, inwiefern der Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou beachtet wird, indem sie erläutert, aus welchen Gründen sie, ungeachtet der in der Anfangsbeurteilung festgestellten Schwachpunkte bei der öffentlichen Finanzverwaltung, die vom Empfängerland eingeschlagene Richtung als zufrieden stellend betrachtet (siehe Ziffern 39-40).

86. Die Kommission sollte Leistungsindikatoren anwenden, welche die Empfängerländer tatsächlich dazu bewegen, ihre Reformen voranzutreiben. Überdies sollten sich die Leistungsindikatoren stärker auf die durch die Verbesserung der Verwaltung erzielten Ergebnisse beziehen (siehe Ziffer 49).

87. Die Kommission sollte sich nach Kräften darum bemühen, dass der durch die PEFA ausgearbeitete Rahmen für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung angewandt wird (siehe Ziffer 43). Diese wichtige Koordinierungsinitiative der Geldgeber ist zu verbessern im Lichte der nach Abschluss der Testphase erzielten Ergebnisse und der vom Hof vorgebrachten Vorschläge (siehe Ziffer 7 von *Anhang 2*), insbesondere dem Vorschlag zur Überprüfung der Kontrollen. Es ist wichtig, dass die Geldgeber (insbesondere die an der Initiative beteiligten Geldgeber) diesen Rahmen in nächster Zukunft annehmen und anwenden.

88. Bei der Durchführung von Beurteilungen, Bewertungen und Prüfungen sowie bei der Umsetzung institutioneller Unterstützungsmaßnahmen und der Anwendung von Bedingungen und Indikatoren sollte es eine stärkere Koordinierung zwischen den lokalen Vertretern der Geldgeber geben, wobei die einzelnen Geber in der Frage der Zahlung ihrer Hilfen natürlich völlige Entscheidungsfreiheit behalten (siehe Ziffer 54).

89. Die Beziehungen zu den Behörden der Empfängerländer sollten systematisch strukturiert werden und nicht nur die Beziehungen zu den Regierungen umfassen, sondern auch Kontakte zu den Parlamenten und Obersten Rechnungskontrollbehörden. Deren Kapazitäten sind zu verstärken, damit sie zur Kontrolle der sie selbst und der die Exekutive betreffenden Reformen in der Lage sind. Zu diesem Zweck müssen bei den über die Regierungen laufenden Verhandlungen mit den Empfängerländern Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Kommission bessere Kontakte mit den Parlamenten und den ORKB aufbauen kann (siehe Ziffern 56-62).

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 29. und 30. Juni 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

ANHANG I

SECHS TABELLEN, MIT DENEN DIE BEDEUTUNG DER HAUSHALTSZUSCHÜSSE VERDEUTLICHT WIRD

Tabelle A

**Anteil der Haushaltszuschüsse ⁽¹⁾ an den EEF-Hilfen
(Mittelbindungen und Zahlungen) im Zeitraum 1999 bis 2004**

(Mio. EUR)

	Jahr	Haushaltszuschüsse insgesamt ⁽²⁾	EEF-Hilfen insgesamt	Anteil der Haushaltszuschüsse an den EEF-Hilfen
		A	B	C = (A / B)
Mittelbindungen	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Zahlungen	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ Vor Inkrafttreten des Abkommens von Cotonou in Form von Strukturanpassungshilfen.⁽²⁾ Einschließlich dem HIPC-Instrument (Highly Indebted Poor Countries — Initiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder).

Quelle: Daten der Kommission.

Tabelle B

Anteil der direkten und nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüsse in den Jahren 2003 und 2004

(Mio. EUR)

	2003		2004	
	Mittelbindungen	Zahlungen ⁽¹⁾	Mittelbindungen	Zahlungen ⁽¹⁾
A) Direkte, nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Direkte, zweckgebundene Haushaltszuschüsse	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Indirekte Haushaltszuschüsse	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Haushaltszuschüsse insgesamt ohne HIPC-Initiative (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) HIPC-Initiative ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Haushaltszuschüsse aus dem EEF insgesamt (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) EEF-Hilfen insgesamt	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Anteil der direkten, nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüsse an den EEF-Haushaltszuschüssen insgesamt (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Anteil der direkten, nicht zweckgebundenen Haushaltszuschüsse an den EEF-Hilfen insgesamt (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Die Zahlungen werden zulasten der Mittelbindungen des Haushaltsjahres verbucht oder zulasten der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus früheren Haushaltsjahren.⁽²⁾ Ziel der Initiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder (HIPC—Highly Indebted Poor Countries) ist es, zum Abbau der Auslandsschulden der betroffenen Länder beizutragen. In der Wirkung ähnelt diese Initiative den Haushaltszuschüssen, doch ist sie nicht mit demselben Kontrollinstrumentarium verbunden. Die Mittelbindungen und Zahlungen werden in den EEF-Rechnungen erfasst, wenn sie an die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Weltbank geleistet werden.

Quelle: Daten der Kommission.

Tabelle C

**Höhe der EEF-Haushaltszuschüsse (Mittelbindungen und Zahlungen) nach Ländern in den Jahren 2003
und 2004 (ohne Initiative zugunsten armer, hoch verschuldeter Länder) (HIPC)**

(Mio. EUR)

Land	2003		2004	
	Mittelbindungen	Zahlungen ⁽¹⁾	Mittelbindungen	Zahlungen ⁽¹⁾
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Kap Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Dschibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Äthiopien	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaika	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenia	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauretanien	0,00	5,70	0,00	6,00
Mosambik ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Zentralafrik. Republik	0,00	0,00	0,00	11,90
Demokrat. Republik Kongo	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé e Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tansania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tschad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Sambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Insgesamt	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Die Zahlungen werden zulasten der Mittelbindungen des Jahres verbucht oder zulasten der noch abzuwickelnden Mittelbindungen aus früheren Haushaltsjahren.

⁽²⁾ Die Zahlungen für 2004 umfassen die Beträge der variablen Tranchen an Mosambik (9,1 Mio EUR), Niger (8,25 Mio EUR) und Sambia (29,5 Mio EUR).

Quelle: Daten der Kommission.

Tabelle D

Anteil der (aus dem EEF und von anderen Geldgebern gewährten) Haushaltszuschüsse an den nationalen Haushalten der fünf besuchten Länder im Jahr 2004

(Mio. EUR)

Land	Nationaler Haushalt ⁽¹⁾	Von der Kommission gezahlte Haushaltszuschüsse	Von anderen Geldgebern gezahlte Haushaltszuschüsse	Gezahlte Haushaltszuschüsse insgesamt	Anteil der Haushaltszuschüsse insgesamt
	A	B	C	D = B + C	D / A
Äthiopien	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mosambik	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tschad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Sambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

(¹) Im Falle des Tschad bezieht sich der Betrag des nationalen Haushalts auf das Jahr 2003.

Quelle: Daten der Kommission.

Tabelle E

Anteil der Haushaltszuschüsse an der von den wichtigsten Geldgebern insgesamt gezahlten Hilfe in 15 afrikanischen Ländern ⁽¹⁾ im Jahr 2003

Geldgeber	Anteil der Haushaltszuschüsse an der Hilfe insgesamt
Weltbank ⁽²⁾	48,1 %
Vereinigtes Königreich	34,2 %
Europäische Kommission	30,7 %
Niederlande	27,8 %
Schweden	21,5 %
Schweiz	19,2 %
Afrikanische Entwicklungsbank	16,5 %
Italien	16,0 %
Irland	15,2 %
Norwegen	14,5 %
Kanada	12,0 %
Dänemark	10,1 %
Deutschland	6,4 %
Finnland	3,9 %
Frankreich	2,3 %
Japan	1,0 %
Gewichteter Durchschnitt	25,7 %

(¹) Dabei handelt es sich um folgende 15 Länder: Benin, Burkina Faso, Äthiopien, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone und Tansania.

(²) Bei der von der Weltbank gewährten Hilfe handelt es sich im Wesentlichen um Darlehen.

Quelle: SPA — Partenariat Stratégique avec l'Afrique — Étude sur l'alignement de l'appui budgétaire et de l'appui à la balance de paiements par rapport aux Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté (Strategische Partnerschaft mit Asien — Studie über den Einsatz der Haushaltszuschüsse und der Zahlungsbilanzhilfe im Einklang mit der nationalen Strategie zur Eindämmung der Armut), endgültiger Entwurf vom 7. Februar 2005.

Bei den in diesem Dokument enthaltenen Zahlenangaben handelt es sich um ungefähre, grobe Zahlenangaben.

Tabelle F

Von verschiedenen Geldgebern im Jahr 2004 an die fünf besuchten Länder gezahlte Haushaltszuschüsse

(Mio. EUR)

Geldgeber	Äthiopien		Mosambik		Niger		Tschad		Sambia	
	Betrag	%	Betrag	%	Betrag	%	Betrag	%	Betrag	%
Europäische Kommission	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Weltbank ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Internationaler Währungsfonds ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Afrikanische Entwicklungsbank	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Deutschland	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgien	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Dänemark	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finnland	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Frankreich	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irland	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italien	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japan	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norwegen	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Niederlande	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Vereinigtes Königreich	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Schweden	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Schweiz	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Insgesamt	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Bei dieser Hilfe handelt es sich um Darlehen.

Quelle: Daten der Kommission.

ANHANG 2

**ENTWURF DES NEUEN RAHMENS ZUR BEWERTUNG DER SYSTEME DER ÖFFENTLICHEN
FINANZVERWALTUNG**

1. Die Monitoring-Berichte der Delegationen stützen sich auf die vorhandenen Diagnosen und Bewertungen. Die wichtigsten traditionellen Instrumente zur Bewertung der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung, die häufig vom Internationalen Währungsfonds und von der Weltbank entwickelt wurden, sind „Country Financial Accountability Assessment (CFAA) (1)“, „Public Expenditure Review (PER) (2)“, „Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) (3)“, „Country Procurement Assessment Report (CPAR) (4)“, „Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (HIPC AAP) (5)“, „Fiduciary Risk Assessment (FRA) (6)“ und „Public Expenditure Tracking Survey (PETS) (7)“. In einigen Ländern, wie in Äthiopien, haben die Geber lokale Instrumente entwickelt, die an die Stelle der oben genannten Instrumente treten.

2. Angesichts der Vielzahl von Bewertungen, deren Anwendung umständlich und deren Auswertung manchmal kompliziert ist, war eine Rationalisierung in Form eines einzigen Berichts geboten. Dieses neue Instrument, das nicht zu den vorherigen Instrumenten hinzukommen, sondern sie ersetzen wird, soll von allen Gebern benutzt werden und für alle Länder (nicht nur die AKP-Staaten) gelten. Es soll ein ausreichend vollständiges Bild der öffentlichen Finanzverwaltung eines Landes vermitteln und u. a. alle Hauptrisiken abdecken, die mit der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug, der Erstellung der Rechnungen und der internen und externen Kontrolle verbunden sind.

3. Aus diesem Grund hat die Initiative „Public Expenditure Financial Accountability“ (PEFA) (8) im Jahr 2004 damit begonnen, einen neuen Rahmen für die Bewertung der Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung zu entwickeln (im Folgenden der Bewertungsrahmen genannt). Kernstück dieses Instruments ist ein Bündel von 28 Indikatoren, mit denen die Angemessenheit und die Leistungsfähigkeit der für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen eingesetzten Verfahren, Systeme und Institutionen bewertet werden soll (siehe *Tabelle G*).

Tabelle G

**Von der gemeinsamen Initiative PEFA (Public Expenditure Financial Accountability) entwickelte Indikatoren
für die öffentliche Finanzverwaltung**

A. LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER SYSTEME DER ÖFFENTLICHEN FINANZVERWALTUNG	
1.	Haushaltsdefizit insgesamt im Vergleich zum ursprünglich genehmigten Haushalt.
2.	Zusammensetzung der tatsächlichen Haushaltsausgaben im Vergleich zum ursprünglich genehmigten Haushalt.
3.	Öffentliche Einnahmen insgesamt im Vergleich zum ursprünglich genehmigten Haushalt.
4.	Altlast an offenen Beträgen; im vorhergehenden Haushaltsjahr akkumulierte, neue offene Beträge.
B. WICHTIGSTE SEKTORÜBERGREIFENDE ASPEKTE: VOLLSTÄNDIGKEIT UND TRANSPARENZ	
5.	Vollständigkeit der Maßnahmen zur Kontrolle der aggregierten Haushaltsrisiken.
6.	Ausmaß, in dem die Haushaltsberichte alle wichtigen Ausgaben für öffentliche Tätigkeiten berücksichtigen, einschließlich der von den Geldgebern finanzierten Tätigkeiten.
7.	Angemessenheit der in der Haushaltsdokumentation enthaltenen Informationen über die Haushaltsansätze, den Haushaltsplan und den Haushaltsvollzug.

(1) Bewertung der finanziellen Rechenschaftspflicht eines Landes.

(2) Analyse der öffentlichen Ausgaben.

(3) Bericht über die Einhaltung von Normen und Codes.

(4) Analytische Überprüfung des öffentlichen Beschaffungswesens eines Landes.

(5) Arme, hoch verschuldete Länder — Bewertung und Aktionsplan.

(6) Bewertung des treuhänderischen Risikos.

(7) Erhebung zur Rückverfolgbarkeit der öffentlichen Ausgaben.

(8) PEFA (öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht) ist eine im Jahr 2001 ins Leben gerufene gemeinsame Initiative der Weltbank, der Europäischen Kommission, des Ministeriums für internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs (DFID), des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft, der Außenministerien Frankreichs und Norwegens und des Internationalen Währungsfonds. Die Kommission ist seit der Schaffung dieser Initiative Mitglied und ist eine der treibenden Kräfte darin.

8.	Administrative, wirtschaftliche, funktionale und programmatische Eingliederung des Haushaltsplans.
9.	Kennzeichnung der für die Armutsbekämpfung zugewiesenen Haushaltsmittel.
10.	Veröffentlichung und Verbreitung der wichtigsten Informationen über die öffentlichen Finanzen und der Prüfungsberichte.
C. HAUSHALTSZYKLUS	
<i>C i) Mittelfristige Planung und Ausarbeitung des Haushaltsplans</i>	
11.	Mehrfähriger Ansatz bei der Haushaltsplanung, der politischen Planung der öffentlichen Ausgaben und der Ausarbeitung des Haushaltsplans.
12.	Vorhandensein und Einhaltung eines geordneten Rahmens für die Ausarbeitung des Haushaltsplans und Beteiligung an diesem Verfahren.
13.	Koordinierte Erfassung der Verwaltungs- und der Investitionsausgaben im Haushaltsplan.
14.	Sorgfältige Prüfung des jährlichen Haushaltsgesetzes durch die Legislativbehörden.
<i>C ii) Ausführung des Haushaltsplans</i>	
15.	Wirksamkeit der Verfahren zur Planung, Verwaltung und Überwachung der Kassenmittelströme.
16.	Verfahren für die Verwaltung und Erfassung der Schulden und Garantien.
17.	Ausmaß, in dem die ausgabentätigenden Ministerien und anderen Stellen die Ausgaben im Einklang mit den ursprünglichen/geänderten Haushalten planen und binden.
18.	Verfügbarkeit von Belegen, die zeigen, dass die ausgabentätigenden Stellen die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel fristgemäß und auf transparente Weise erhalten.
19.	Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme.
20.	Wirksamkeit der Innenrevision.
21.	Wirksamkeit der Kontrollen der Gehaltsabrechnungen.
22.	Vorhandensein eines transparenten öffentlichen Beschaffungswesens, das fester Bestandteil des Systems der öffentlichen Finanzverwaltung ist und auf klaren Regeln aufbaut, welche Wettbewerb, optimale Mittelverwendung und wirksame Kontrollen erlauben.
<i>C iii) Rechnungsführungsverfahren und Finanzberichte</i>	
23.	Regelmäßigkeit der Tätigkeiten zum Abgleich von Daten und Einhaltung der diesbezüglichen Fristen.
24.	Qualität und Verbreitung der während des Jahres erstellten Berichte über den Haushaltsvollzug und Einhaltung der diesbezüglichen Fristen.
25.	Qualität der geprüften, den Legislativbehörden vorgelegten Finanzausweise und Einhaltung der diesbezüglichen Fristen.
<i>C iv) Finanzielle Rechenschaftspflicht, externe Prüfung und Kontrolle</i>	
26.	Umfang und Art der externen Prüfberichte.
27.	Weiterverfolgung der Prüfberichte durch die Exekutive oder die geprüfte Stelle.
28.	Sorgfältige Analyse der externen Prüfberichte durch die Legislativbehörden.
<i>Quelle:</i> PEFA. Überarbeitetes Projekt zum Rahmen für die Bewertung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme. 12. Februar 2004.	

4. Dieser Ansatz hat zwei Beschränkungen, die den Gebern bekannt sind und von ihnen in Kauf genommen werden. Erstens führt er nicht zu Empfehlungen, da dies wahrscheinlich eine tiefer gehende Analyse der Gründe für die festgestellten Probleme voraussetzen würde. Zweitens lässt er die Themenkreise der Wirksamkeit und der Effizienz der öffentlichen Finanzen unberührt.

5. Diese 28 Indikatoren, die mit einer Bewertungsskala von A (höchste Wertung) bis D verbunden sind, sind qualitativ und decken im Allgemeinen einen relativ weiten Bereich ab, der in mehrere Teilaspekte untergliedert werden kann. So beinhaltet beispielsweise die Bewertung bei Indikator Nr. 22 — der das Vorhandensein und die Transparenz von Systemen zur Beschaffung von Dienstleistungen, Bauarbeiten und Gütern betrifft — die Überprüfung der einschlägigen Bestimmungen, ihrer ordnungsgemäßen Anwendung (beispielsweise Veröffentlichung von Ausschreibungen), der Wirksamkeit der Kontrollsysteme und einen Vergleich zwischen den vom öffentlichen Sektor und vom Privatsektor gezahlten Preisen.

6. Der im Bewertungsrahmen vorgeschlagene Standardbericht sieht eine Ergänzung dieser Indikatoren durch allgemeinere Informationen über das betreffende Land und seine Verwaltungssysteme vor, insbesondere eine Beschreibung des Reformprogramms der Regierung im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung; dabei ist anzugeben, in welchem Umfang die anhand der Indikatoren festgestellten Schwachstellen durch die Reformen abgedeckt werden.

7. Auf der Grundlage einer Durchsicht des Bewertungsrahmens werden die nachfolgenden Verbesserungsvorschläge vorgebracht:

- a) Einige Indikatoren beinhalten eine Bewertung von Verwaltungs- oder Kontrollsystemen. Die Bewertung von als schwach eingestuften Systemen kann sich auf Unterredungen und begrenzte Überprüfungen beschränken. Dagegen müssen sich die Bewertungen auf gründlichere Überprüfungen stützen, einschließlich Überprüfungen der Kontrollen ⁽¹⁾, wenn es darum geht, ein System als wirksam einzustufen.
- b) Die Ursachen der ohne weiterreichende Untersuchungen feststellbaren Schwachstellen sollten systematisch beschrieben werden, damit die auf die Beseitigung der Schwachstellen abzielenden Reformprogramme der Regierungen zielgenauer formuliert werden können.
- c) Zwölf Indikatoren sollen sich unter anderem auf zahlenmäßige Indizes stützen (sie betreffen Abweichungen, Zeiträume, Beträge oder Prozentsätze) (siehe *Tabelle H*). Die Ergebnisse dieser Indizes sollten systematisch in den Bewertungsberichten aufgeführt werden; überdies könnten einige davon in den Kommissionsprogrammen als Leistungsindikatoren herangezogen werden.
- d) Der die öffentlichen Einnahmen betreffende Indikator 3 sollte eine vergleichende Analyse umfassen zwischen den tatsächlich eingegangenen öffentlichen Einnahmen und dem aufgrund der Tätigkeit des betreffenden Landes realistischerweise zu erwartenden Betrag (beispielsweise durch einen Vergleich zwischen den Einfuhrmengen und den Zolleinnahmen).
- e) Der die geprüften Finanzausweise betreffende Indikator 25 sieht eine Überprüfung des von der Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) dazu erteilten Bestätigungsvermerks vor. Desgleichen wäre es sinnvoll, auch die Tätigkeiten und Positionen der ORKB zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu berücksichtigen. Allerdings ist bei deren Auswertung Zurückhaltung geboten.
- f) Der die externe Prüfung betreffende Indikator 26 sollte eine Analyse zur Verhältnismäßigkeit zwischen den der ORKB zur Verfügung stehenden Ressourcen und den von ihr zu erfüllenden Aufgaben umfassen.
- g) Es sollte ein zusätzlicher Indikator hinzukommen zur Bewertung des tatsächlichen Vorhandenseins und der Qualität der verbuchten Leistungen, wobei im Falle zentralisierter Ankäufe auch die Problematik der Lieferung bis an den Endbegünstigten berücksichtigt werden sollte ⁽²⁾.
- h) Es sollte ein zusätzlicher Indikator hinzukommen zur Bewertung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen. Dabei könnte bewertet werden, welche Maßnahmen zur Ermittlung, Analyse und Bekämpfung von Korruption getroffen werden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Die Überprüfungen der Kontrollen, die früher als Zuverlässigkeitsprüfungen bezeichnet wurden, sind Teil der international anerkannten Rechnungsprüfungsstandards. Siehe insbesondere ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 und 530 der IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ Im Rahmen dieses Indikators könnte als Index die Rate der zentral angekauften und bis an die Endbegünstigten ausgelieferten Güter herangezogen werden.

⁽³⁾ Im Rahmen dieses Indikators könnten Erhebungsindikatoren, wie sie von Transparency International verwendet werden, als Index herangezogen werden.

Tabelle H

Im Bewertungsrahmen vorgeschlagene Grundlagendaten (Indizes), mit denen die Indikatoren verknüpft sind

Indikatoren	Grundlagendaten (Indizes)
1	<ul style="list-style-type: none"> — Differenz zwischen dem erwarteten aggregierten Haushaltsdefizit und dem tatsächlichen Defizit in Prozent der im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben — Differenz zwischen dem erwarteten primären Haushaltssaldo (vor Zinsen) und dem tatsächlichen Saldo in Prozent der im Haushalt eingesetzten Ausgaben
2	<ul style="list-style-type: none"> — Durchschnittliche Differenz zwischen den tatsächlichen und den veranschlagten Ausgaben auf der Grundlage einer funktionalen Eingliederung — Durchschnittliche Differenz zwischen den tatsächlichen und den veranschlagten Ausgaben auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Eingliederung — Durchschnittliche Differenz zwischen den tatsächlichen und den veranschlagten Ausgaben auf der Grundlage einer Berechnung nach Verwaltungsstellen — Haushaltsinstabilität (Mittelwert der Veränderungen bei der Haushaltspolitik von einem Jahr zum nächsten und innerhalb jeder funktionalen oder administrativen Eingliederung in den letzten vier Jahren: die Veränderung der Haushaltspolitik wird in Prozent des Haushalts ausgedrückt)
3	<ul style="list-style-type: none"> — Tatsächliche Einnahmen abzüglich der im Haushalt veranschlagten Einnahmen in Prozent des Haushalts
4	<ul style="list-style-type: none"> — Höhe der offenen Beträge in Prozent der Ausgaben insgesamt
10	<ul style="list-style-type: none"> — Anzahl der Tage ab Quartalsende bis zur Veröffentlichung des vierteljährlichen Haushaltsberichts
14	<ul style="list-style-type: none"> — Anzahl der Tage, die den Legislativbehörden für die Prüfung des Haushaltsgesetzes zur Verfügung steht
18	<ul style="list-style-type: none"> — Prozentsatz der veranschlagten Ressourcen, der bei den dezentralisierten Diensten ankommt
19	<ul style="list-style-type: none"> — Festgestellte Fehlerrate bei laufenden Finanzoperationen
22	<ul style="list-style-type: none"> — Vergleichbarkeit der vom öffentlichen Sektor für Güter, Bauaufträge und Dienstleistungen gezahlten Preise mit den vom Privatsektor für ähnliche Artikel gezahlten Preisen
24	<ul style="list-style-type: none"> — Anzahl der Tage ab Quartalsende bis zur Verbreitung des vierteljährlichen Haushaltsberichts bei den öffentlichen Behörden
25	<ul style="list-style-type: none"> — Anzahl der Monate zwischen dem Ende des Haushaltsjahrs und der Vorlage der Finanzausweise bei den Legislativbehörden
26	<ul style="list-style-type: none"> — Anzahl der Monate zwischen der Veröffentlichung der Berichte über die externe Prüfung und dem Abschluss der Arbeiten durch die für die Überprüfung dieser Berichte zuständigen Parlamentsausschüsse

Quelle: PEFA. Überarbeitetes Projekt zum Rahmen für die Bewertung der öffentlichen Finanzverwaltungssysteme. 12. Februar 2004.

ANHANG 3

LEISTUNGSINDIKATOREN DER KOMMISSION

1. Abschnitt 3.7 des methodischen Leitfadens enthält zahlreiche Details zur Auswahl und Anwendung der Leistungsindikatoren. Insbesondere heißt es, dass die Indikatoren so weit wie möglich im Rahmen des Strategiedokuments zur Armutsbekämpfung (PRSP) oder anderen Dokumenten zur Regierungspolitik ermittelt und mit den anderen Gebern geteilt werden sollten. Ferner heißt es, die Indikatoren sollten SMART sein (Spezifisch — Messbar — Akzeptiert — Realistisch — Terminiert).

2. Die in den Kommissionsprogrammen enthaltenen Leistungsindikatoren lassen sich verschiedenen Bereichen zuordnen, von denen die wichtigsten die sozialen Sektoren (wie der Gesundheits- oder der Erziehungssektor) und die öffentliche Finanzverwaltung (ÖF-Indikatoren) sind. Hier wird nur die letzte Gruppe betrachtet. So werden beispielsweise in Anhang 13a zum Leitfaden etwa vierzig Leistungsindikatoren aufgeführt, von denen sieben spezifisch die öffentlichen Finanzen betreffen (siehe *Tabelle I*).

Tabelle I

Liste der sieben Leistungsindikatoren im Bereich der öffentlichen Finanzen, die in Anhang 13a zum Leitfaden der Kommission beispielhaft vorgeschlagen werden

Differenz zwischen den Haushaltsansätzen und den auf Sektorebene angestrebten Zielen
Ausführungsrate des Haushalts (global und nach prioritären Sektoren)
Anteil des Haushalts, der in die am weitesten entfernten Strukturen fließt (durch Erhebung)
Stückkosten für über öffentliche Ausschreibungen erworbene Konsumgüter/Stückkosten für an Ort und Stelle vom Privatsektor (oder den Geldgebern) getätigte Ankäufe (durch Erhebung)
Zeitpunkt der Zahlung an die Lieferanten
Prozentsatz der Fälle, in denen die Verfahren nicht eingehalten wurden
Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses und Zeitpunkt der Annahme des Rechtsakts über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans

3. Die Tendenz geht dahin, gemeinsam mit der Regierung und den Geldgebern eine Indikatorenliste aufzustellen, aus der jeder die Indikatoren, die er anwenden möchte, übernimmt. Ziel ist es, vom betroffenen Land vollständig akzeptierte Indikatoren festzulegen und zu vermeiden, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren der einzelnen Gelder gibt.

4. Die Leistungsindikatoren (Art und Anzahl) wurden von Fall zu Fall ausgewählt. Die Anzahl der gewählten Indikatoren zeigt häufig an, in welchem Umfang es an die öffentlichen Finanzen gekoppelte variable Tranchen gibt (siehe *Tabelle J*).

Tabelle J

Bedeutung der im Zusammenhang mit den variablen Tranchen verwendeten Leistungsindikatoren bei den fünf geprüften Programmen

(Beträge in Mio. EUR)

	Variable Tranchen				Leistungsindikatoren			
	Betrag insgesamt	Betrag, der an Indikatoren für öffentl. Finanzen geknüpft ist	Betrag, der an sektorbezogene Indikatoren geknüpft ist	Anteil des die öffentl. Finanzen betreffenden Teils am Gesamtbetrag	Anzahl insgesamt	Anzahl der die öffentl. Finanzen betreffenden Indikatoren	Anzahl der sektorbezogenen Indikatoren	Anteil der die öffentl. Finanzen betreffenden Indikatoren an Gesamtzahl
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Äthiopien	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mosambik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tschad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Sambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Quelle: Finanzierungsabkommen.

5. Nach Angaben der Kommission wird der Anteil der variablen Tranchen höher (siehe *Tabelle K*), wenn es angebracht erscheint, den Willen der nationalen Behörden zur Verbesserung ihrer öffentlichen Finanzverwaltung zu „stärken“.

Tabelle K

Anteil der variablen Tranchen bei den fünf geprüften Programmen

(Beträge in Mio. EUR)

	Gesamtbetrag des Programms	Haushaltszuschüsse			Damit zusammenhängende Ausgaben		
		Tranchen insgesamt	Fixe Tranchen	Variable Tranchen		Institutionelle Hilfe	Prüfungen
	A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G
Äthiopien	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mosambik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tschad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Sambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Quelle: Finanzierungsabkommen.

6. Von den fünf besuchten Ländern haben drei bereits variable Tranchen erhalten. In allen Fällen war es so, dass die Leistungsindikatoren im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung dazu führten, dass weniger als der vorgesehene Höchstbetrag gezahlt wurde (siehe *Tabelle L*).

Tabelle L

Auswirkungen der Leistungsindikatoren auf die in den besuchten Ländern gezahlten Beträge der variablen Tranchen

(Mio. EUR)

Kategorie der Leistungsindikatoren	Gemäß Finanzierungsabkommen		Gemäß Bewertung		
	Anzahl vorgesehener Indikatoren	Vorgesehener Höchstbetrag	Anzahl erreichter Indikatoren	Gezahlter Betrag	Nicht gezahlter Betrag
Variable Tranche 2003 beim Programm für Mosambik					
Öffentliche Finanzen	8	5	5	3,50	1,50
Soziale Sektoren	14	5	9	3,20	1,80
INSGESAMT	22	10	14	6,70	3,30
Variable Tranche 2004 beim Programm für Mosambik					
Öffentliche Finanzen	8	7	4	4,20	2,80
Soziale Sektoren	14	7	10	4,90	2,10
INSGESAMT	22	14	14	9,10	4,90
Variable Tranche 2004 beim Programm für Niger					
Öffentliche Finanzen	5	8	3	4,50	3,50
Soziale Sektoren	7	8	4	3,75	4,25
INSGESAMT	12	16	7	8,25	7,75
Variable Tranche 2004 beim (zweiten) Programm für Sambia					
Öffentliche Finanzen	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Variable Tranche 2004 beim (dritten) Programm für Sambia					
Öffentliche Finanzen	8	10	5	5,00	5,00
Soziale Sektoren	8	20	7	16,25	3,75
INSGESAMT	16	30	12	21,25	8,75
GESAMTSUMME	83	100	52	53,55	46,45

(*) Von diesen fünf Indikatoren wurden vier nur teilweise erreicht.

Quelle: Bewertungsdokumente im Zusammenhang mit den gezahlten Tranchen.

ANHANG 4

VORBILDICHE PRAXIS BEI DER KOORDINIERUNG DER GELDGEBER AM BEISPIEL MOSAMBIK

1. Die Koordinierung zwischen den Geldgebern und mit der Regierung wird durch ein Partnerschaftsübereinkommen (Memorandum of Understanding — MoU) geregelt. Diesem im April 2004 unterzeichneten Partnerschaftsübereinkommen gehörten Ende 2004 sechzehn Mitglieder an. Es umfasst ein Schema (PAF — Performance Assessment Framework) zur Überwachung des Reformfortschritts, das mit jährlich veränderbaren Maßnahmen/Indikatoren für einen Dreijahreszeitraum (2004–2006) verbunden ist.
2. Im Prinzip haben sich die Geldgeber darauf verständigt, keine Leistungsindikatoren anzuwenden, die nicht in diesem Schema enthalten sind (allerdings gibt es Ausnahmeregelungen, insbesondere für die Kommission, die ihre Indikatoren bereits vor Unterzeichnung des Partnerschaftsübereinkommens in ihr Programm eingebaut hatte).
3. Ferner gibt es ein anderes Schema mit den Verpflichtungen der Geldgeber gegenüber der Regierung. Es umfasst rund zwanzig Maßnahmen zu sechs Themenbereichen: Planbarkeit der Haushaltszuschüsse, Angleichung und Harmonisierung der Indikatoren, Verringerung des durch Prüfbesuche verursachten Verwaltungsaufwands, Transparenz, Koordinierung der institutionellen Unterstützungsmaßnahmen und Anpassung der in Form von Haushaltszuschüssen gezahlten Beträge.
4. Die so zusammengeschlossenen Geldgeber übernehmen nach dem Rotationsprinzip den Vorsitz in der Gruppe (den zum Zeitpunkt der Prüfung die Schweiz innehatte); außerdem gibt es eine „Troika“ aus dem aktuellen, dem vorherigen und dem nächsten Vorsitzenden.
5. Der Dialog mit der Regierung erfolgt über einen Lenkungsausschuss (Steering Committee) aus Vertretern der Regierung und der „Troika +“, d. h. die (wechselnde) Troika und als ständige Vertreter die Weltbank und die Kommission. Dieser Lenkungsausschuss tritt alle zwei Monate zusammen bzw. häufiger während der Periode der gemeinsamen Überprüfungen im April und September.
6. Die Geldgeber haben sich darauf verständigt, außerhalb dieser beiden gemeinsamen Überprüfungen keine anderen Prüfungen oder Bewertungen durchzuführen, um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen.
7. Die Treffen zwischen den Geldgebern finden auf drei Ebenen statt, nämlich der Ebene der Heads of Mission (Behandlung politischer Fragen), der Ebene der Heads of Cooperation (Ermittlung der Prioritäten) und der Ebene der Ökonomen (technische Überwachung).
8. Die Ökonomen arbeiten in thematischen Gruppen zusammen, für die jeweils bestimmte Geldgeber die Zuständigkeit übernommen haben. Der Bereich „öffentliche Finanzen“ wird von der Gruppe zum Finanzverwaltungssystem der Regierung (SISTAFE), der Gruppe zu den Einnahmen (Steuern, Abgaben und Zölle) und der Gruppe zu Beschaffung und Prüfung abgedeckt. Die Delegation ist für die Gruppe Prüfung zuständig und nimmt aktiv an allen anderen Gruppen teil, außer an der für Einnahmen zuständigen Gruppe, über deren Tätigkeit sie sich jedoch informiert.
9. Außer im Bereich „öffentliche Finanzen“ gibt es noch in anderen Bereichen Gruppen, etwa zur Haushaltsanalyse (in der die Delegation vertreten ist), zur Überwachung des Programms zur Eindämmung der Armut und zur Reform des öffentlichen Sektors (die auch den Aspekt der Korruption abdeckt) usw. Die Delegation beabsichtigt, in der Gruppe zur „Reform der öffentlichen Finanzen“ als Beobachter teilzunehmen (da sie sich nicht an der Finanzierung dieser Gruppe beteiligt).
10. Bei der im September 2004 durchgeführten Bewertung der öffentlichen Finanzverwaltung (PFMA) fand der PEFA-Bewertungsrahmen Anwendung (siehe *Anhang 2*), und zwar sogar unter Einbindung der Regierung.

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG**

I. Die Haushaltszuschüsse werden mit dem Ziel gewährt, das Wachstum zu steigern und die Armut einzudämmen. Aus der Sicht der Geldgeber, die diese Form der Unterstützung nutzen, sind diese Zuschüsse — sofern in Bezug auf die Zuschussfähigkeit bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind — wirkungsvoller als andere Formen der Unterstützung, zumal sie die Fähigkeit der Regierungen stärken, wirtschaftliche, sektorbezogene und budgetäre Reformen zu planen und durchzuführen. So gesehen sind Haushaltszuschüsse auch eine Möglichkeit, den Risiken zu begegnen, die eine projektbezogene Außenhilfe birgt. Haushaltszuschüsse weisen folglich eine mehrdimensionale Ausrichtung auf. Bei den Haushaltszuschüssen, die die Kommission den AKP-Ländern gewährt, stehen die Bereiche Gesundheit und Bildung ebenso im Vordergrund wie der — ebenfalls zentrale — Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung. Der Bericht des Rechnungshofs bezieht sich auf den Bereich der öffentlichen Finanzen und muss in den aufgezeigten allgemeineren Zusammenhang eingeordnet werden.

II. Die Kommission ist generell bereit, Länder mit einer von Schwächen gekennzeichneten Verwaltungsstruktur zu unterstützen; wobei ihre Unterstützung im Bereich der öffentlichen Finanzen ebenso wie in einer Vielzahl anderer Bereiche stets darauf ausgerichtet ist, eben diese Schwächen abzubauen. Die Kommission hat — wie der Rechnungshof bemerkt — ihre Möglichkeiten zur Überwachung der Lage im Bereich der öffentlichen Finanzen im Laufe der Jahre erheblich ausgebaut und ergreift nicht selten die Initiative gegenüber den anderen Geldgebern.

III. Für die Kommission bezeichnet der Begriff Risiko „alles, das der Erreichung der Ziele im Wege stehen könnte“ (SEK(2004) 318 vom 12. März 2004). Das bedeutet, dass die Beurteilung der Risiken unter Berücksichtigung der erklärten Ambitionen und Ziele erfolgen muss. Werden die endgültigen Ziele (Bekämpfung der Armut) und vielfältigen Dimensionen dieser Form der Unterstützung außer Acht gelassen, ist eine Bestimmung der Risiken nur schwerlich möglich.

IV. Die Kommission teilt die Bemerkungen des Rechnungshofs zu den Fortschritten, die sie bei der Entwicklung von Analyse- und Überwachungsinstrumenten verzeichnen kann. Diesen Fortschritten ist es zu verdanken, dass die Kommission realitätsgetreue Angaben vorlegen und angemessen reagieren kann. Zweifellos sind noch weitere Verbesserungen möglich, indem Aufwand und Nutzen der Verbesserungen, die Ausgewogenheit von Kommissionskontrollen und -maßnahmen sowie der Stellenwert der übrigen Dimensionen eines Programms berücksichtigt werden (bei den Haushaltszuschüssen schenkt die Kommission gerade den sozialen Sektoren große Beachtung).

V. Die Empfehlungen des Rechnungshofs werden generell akzeptiert; sie beziehen sich auf Maßnahmen, die bereits eingeleitet wurden.

- a) Die Aktualisierung des methodischen Leitfadens wird derzeit vorgenommen und dürfte 2005 abgeschlossen werden.
- b) In der aktualisierten Fassung des Leitfadens wird die Förderfähigkeit der Empfängerländer ausführlicher dargelegt.
- c) Die Kommission ist kontinuierlich bemüht, Leistungsindikatoren mit stärkerem Anreizcharakter festzulegen.
- d) und e) Die Arbeiten des PEFA stehen vor dem Abschluss; die Kommission hat bei der Abstimmung der verschiedenen Geldgeber über Fragen der öffentlichen Finanzverwaltung — auch auf lokaler Ebene — eine führende Rolle gespielt und wird dies auch weiterhin tun.
- f) Die Kommission möchte, dass die Rolle der Parlamente und der Obersten Rechnungskontrollbehörden unter Wahrung der Unabhängigkeit der Befugnisse der verschiedenen Institutionen und im Lichte des Übereinkommens von Cotonou gestärkt wird.

EINLEITUNG

1. Im Anschluss an den Sonderbericht 5/2001 und entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs ist die Kommission unter anderem verstärkt dazu übergegangen, nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse zu gewähren.

2. Wie der Rechnungshof in seinem Sonderbericht 5/2001 (Nummer 62, Empfehlung 1e) bemerkt, kann die Kommission nicht für die Verwaltungsfehler der für die Ausführung der nationalen Haushalte zuständigen Behörden verantwortlich gemacht werden. Sie muss allerdings zur Beurteilung der Ausgabenqualität in der Lage sein, was sie im Übrigen auch durchaus ist.

PRÜFUNGSGEGENSTAND: DIREKTE UND NICHT ZWECKGEBUNDENE HAUSHALTSZUSCHÜSSE

3.-6. Durch die Haushaltszuschüsse sollen den Empfängerländern Ressourcen verschafft werden, mit denen sie die Armut der Bevölkerung eindämmen können. So gesehen dienen Haushaltszuschüsse der Unterstützung wesentlicher Reformen. Bei dieser Unterstützung muss die Kommission vor Auszahlung der Mittel zunächst überprüfen, inwieweit die dem Empfängerland auferlegten Bedingungen erfüllt sind. Wie die übrigen Geldgeber (insbesondere die Bretton-Woods-Institutionen) gewährt die Gemeinschaft diese Unterstützung im Allgemeinen nicht mehr in Form zweckgebundener Haushaltszuschüsse.

7. Die Gemeinschaftszuschüsse erfolgen im Allgemeinen unterstützend zum Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (DSRP). Sie haben seit 2000 eine neue, ergebnisorientierte Form angenommen. Die Höhe der Zuschüsse ist unterschiedlich (variable Tranchen) und bemisst sich danach, inwieweit die angestrebten Verbesserungen in den sozialen Bereichen (Impfkampagnen, betreute Geburten, Schulbesuchsquoten etc.) oder im Bereich der öffentlichen Finanzen erreicht werden. Der Rechnungshof befasst sich in seinem Sonderbericht mit dem letztgenannten Aspekt.

9. Haushaltszuschüsse verschaffen Geldgebern, die diese Form der Unterstützung nutzen, die notwendige Legitimität, um mit den Empfängerländern die Art und Weise, wie öffentliche Finanzen zu verwalten sind, umfassend zu erörtern. Mit Haushaltszuschüssen werden sehr viel weiter reichende Ziele verfolgt als mit projektbezogenen Hilfen, deren Wirkung sich im Allgemeinen auf die ordnungsgemäße Tätigkeit einer Investition beschränkt.

10. Anders als Projekte, die mit parallelen und von den Empfängerländern schwer zu verwaltenden Verfahren einhergehen, eröffnen Haushaltszuschüsse die Möglichkeit, die nationalen Verfahren zu stärken.

11. Die Durchführung dieser Form der Unterstützung stellt an die Geldgeber komplexe, an die Empfängerländer jedoch zweifelslos weniger komplexe Anforderungen. Genau dadurch aber wird die Gefahr der Ineffizienz, die mit der Vervielfachung der Verfahren und der Uneinheitlichkeit von Maßnahmen einhergeht, begrenzt.

12. Nach Ansicht der Kommission haben Haushaltszuschüsse, sofern alle Bedingungen erfüllt sind, deutliche Vorteile für das Geld der europäischen Steuerzahler: diese Vorteile rechtfertigen die Risiken, die mit einem schwachen öffentlichen Finanzwesen in den Empfängerländern einhergehen. Zudem wird die Gefahr, dass die Haushaltszuschüsse ohne Wirkung auf die Bekämpfung der Armut bleiben, von der Kommission sehr ernst genommen. Die Kommission begegnet dieser Gefahr, indem sie die Gewährung der Zuschüsse von bestimmten Vorbedingungen abhängig macht. Außerdem hat sie die Möglichkeit, laufende Fördermaßnahmen nach Maßgabe der Leistung eines Empfängerlandes auszusetzen oder zu kürzen. Mithin trägt die Kommission — angefangen von der Annahme eines Programms bis hin zu seiner Durchführung — dafür Sorge, dass angemessene Kontrollinstrumente vorhanden sind und sich der finanzielle Aufwand in Bezug auf das Verhältnis zwischen Risiken und verfügbaren Personalressourcen (siehe Antworten zu den Nummern 63 und 65) in vertretbaren Grenzen hält.

13. Die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens ist ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung, sie bildet den Kern der Haushaltszuschüsse und ist ausdrücklich auf die Stärkung der Transparenz, der Zuverlässigkeit und der Effizienz ausgerichtet. Die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens trägt dazu bei, die angestrebte Verringerung der Armut zu erreichen.

14. Die Abhängigkeit von externen Hilfen ist ein allgemeines Problem, das nicht auf Haushaltszuschüsse beschränkt ist. Zudem hält die OECD das System der variablen Tranchen für ein bewährtes Verfahren, um die Volatilität von Haushaltszuschüssen in Grenzen zu halten.

15. Das Risikomanagement bei Haushaltszuschüssen erfolgt anhand der Bedingungen für Planung und Durchführung, d. h. anhand der in den Finanzvorschlägen verankerten Kriterien für die Beihilfefähigkeit und anhand der in den Finanzhilfevereinbarungen verankerten Bedingungen für die Einführung und Umsetzung, anhand deren die Kommission entscheiden kann, ob sie einen Haushaltszuschuss gewährt, aussetzt, kürzt oder aufstockt.

PRÜFUNGSANSATZ

19. (a, b, c, d) Der Rechnungshof befasst sich in seiner Untersuchung schwerpunktmäßig mit dem öffentlichen Finanzwesen. Die Kommission misst diesem Aspekt, wenngleich nicht als einzigem, sehr große Bedeutung bei. Bei der Planung und Durchführung der Haushaltszuschüsse werden als weitere, ebenfalls ausgesprochen wichtige Aspekte auch die Wirtschaftslage, die Gesundheits- und Bildungspolitik, die Fähigkeit des Empfängerlandes, mit den Leistungsindikatoren Schritt zu halten, sowie die Qualität des DSRP berücksichtigt. Die mit der Außenhilfe verbundenen Risiken werden in dem Kommissionsdokument SEK(2004) 318 definiert als „alles, das der Erreichung der Ziele im Wege stehen könnte“. Die Risiken müssen folglich „stets in Zusammenhang mit den zu erreichenden Zielen (betrachtet werden)“.

20. Ziel der Untersuchung des Rechnungshofs war es nicht, die Auswirkungen der Haushaltszuschüsse auf die Eindämmung der Armut zu bewerten; die Kommission möchte in diesem Zusammenhang allerdings betonen, dass die Empfehlungen und Analysen des Rechnungshofs auch in Bezug auf das notwendige Gleichgewicht untersucht werden müssen, das zwischen den verschiedenen, von den Haushaltszuschüssen abgedeckten Aspekten, einschließlich des letztlich angestrebten Ziels, gewahrt werden muss. So kann es in manchen Ländern durchaus gerechtfertigt sein, einem Kinderimpfprogramm oder der Inanspruchnahme von Gesundheitszentren ebenso viel Gewicht einzuräumen wie dem öffentlichen Finanzwesen. Daraus erklärt sich die je nach Land unterschiedliche Gewichtung der Indikatoren für Gesundheit, Bildung und öffentliche Finanzen.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG

23. Der Leitfaden, der, wie der Rechnungshof betont, einen deutlichen Fortschritt gegenüber der früheren Situation darstellt, wurde evolutiv angelegt, so dass er jederzeit fortgeschrieben werden kann. Er wird derzeit überarbeitet. Die Überarbeitung der Fragen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Finanzwesen wurde bewusst erst eingeleitet, nachdem die Schlussfolgerungen der Untersuchung des Rechnungshofs vorlagen.

24. Die Frage der Einnahmen spielt eine wichtige Rolle. Sie findet bei allen von der Kommission geförderten Programmen Berücksichtigung und wird zu den PEFA-Indikatoren gehören. Sie wird zudem vom IWF bei der Verteilung der Aufgaben der verschiedenen Geldgeber berücksichtigt. Die Kommission möchte Überschneidungen mit der Arbeit des IWF vermeiden und lenkt ihr Augenmerk daher schwerpunktmäßig auf jene Bereiche, in denen sie über einen realen Mehrwert verfügt.

25. Die Struktur des Teils der Finanzierungsvorschläge, der sich auf das öffentliche Finanzwesen bezieht, kann verbessert werden; sie muss jedoch in den im Interesse einer optimalen Ausgewogenheit der einzelnen Programmaspekte notwendigen Grenzen bleiben und darf nicht auf Kosten der Informationen über die sozialen Sektoren erfolgen.

26. Die Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien kann ausführlicher erläutert werden als derzeit der Fall.

27. Der Inhalt des Leitfadens wurde durch schriftliche Anweisungen an die Delegationen regelmäßig aktualisiert. Die wichtigsten Anweisungen wurden zudem via Intranet der Kommission ins Netz gestellt. Es ist geplant, die nächste Fassung des Leitfadens in konsolidierter Form herauszubringen und die Intranetpräsenz auszubauen.

28. Die Kommission stützt sich bei ihren Vorschlägen und Entscheidungen über die Voraussetzungen für die Gewährung von Haushaltszuschüssen auf eine Analyse der Ausgangslage und der Aussichten für deren Verbesserung und verfährt damit ebenso wie die übrigen Geldgeber. Aufgrund dieser Analyse geht die Kommission bei ihren Interventionen selektiv vor.

29. Durch die dynamische Auslegung von Artikel 61 Absatz 2 könnte das Risiko kurzfristig ansteigen. Durch die auslegungsbedingte Selektivität, die auf der (vom Rechnungshof anerkannten) Genauigkeit der Diagnose und dem Reformwillen der Begünstigten, gekoppelt mit der Stärkung der Kapazitäten der Empfängerländer, basiert, kann dieses Risiko jedoch begrenzt und bewältigt werden. Zudem geht die Kommission davon aus, dass sich durch eine genaue Kenntnis der Ausgangslage und des Grades der Wahrscheinlichkeit für deren Verbesserung auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich die Haushaltszuschüsse sowohl auf die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens als auch auf die Eindämmung der Armut auswirken.

30. Die vom Rechnungshof geforderte Kohärenz soll stärker berücksichtigt werden, indem ein vertretbares Verhältnis der Aufgaben der Kommission in den Bereichen Kontrolle, Beschreibung und Aktion und ein Gleichgewicht der verschiedenen Aspekte eines Finanzierungsvorschlags (insbesondere bei Finanzierungsvorschlägen für den sozialen Bereich) gewahrt wird. Die Kommission wird auch weiterhin einem Ansatz den Vorrang geben, der auf die aus ihrer Sicht kurz- und mittelfristig prioritären Aspekte des Reformprogramms ausgerichtet ist, und diese Prioritätensetzung begründen.

32. Der Europäische Rechnungshof stellt fest, dass die wichtigsten Informationen normalerweise in den Finanzierungsvorschlägen enthalten sind. Innerhalb eines angemessenen Rahmens werden weiterhin Bemühungen unternommen, damit diese Informationen besser gebündelt und stärker formalisiert und strukturiert und die ausschlaggebenden Gründe systematischer herausgestellt werden.

33. Wie der Rechnungshof hervorhebt, schließen die Finanzierungsvorschläge die wesentlichen Reformen ein. Es ist schwierig, eine erschöpfende Beschreibung der Reformen vorzulegen, denn eine solche Beschreibung müsste dann auch für die anderen Sektoren, die in dem Finanzierungsvorschlag genannt sind, zur Verfügung gestellt werden: gesamtwirtschaftliche Lage, Gesundheitssektor, Bildungssektor, Statistik, Follow-up und Bewertung der Strategie zur Armutsbekämpfung, um nur die Sektoren anzuführen, die in einem Finanzierungsvorschlag immer genannt werden. Es ist auch nicht sicher, dass erschöpfende Beschreibungen einen echten Mehrwert darstellen.

34. Die Kommission misst der Korruptionsbekämpfung große Bedeutung bei. Die Korruptionsbekämpfung ist in Artikel 9 des Partnerschaftsabkommens von Cotonou festgeschrieben. Die Korruptionsbekämpfung wird als wesentlicher Aspekt der Kooperation betrachtet, sie wird nicht im Rahmen eines besonderen Instruments behandelt. Eine Standardklausel zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung ist im Übrigen in allen Mustern für Finanzierungsabkommen, einschließlich des Musters für den Haushaltszuschuss, enthalten. Wie der Rechnungshof hervorhebt, bringt die Gewährung von Haushaltszuschüssen den großen Vorteil mit sich, sich mit einem der korruptionsanfälligsten Bereiche in zahlreichen AKP-Ländern, nämlich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, auseinander zu setzen. Die Kommission wird mit den Finanzierungsvorschlägen die ihr zur Verfügung stehenden Informationen über weitere korruptionsanfällige Bereiche (Justiz, Polizei, Oberste Rechnungskontrollbehörden...) übermitteln, falls sie diese Informationen als seriös und glaubwürdig einstuft.

35.-36. Die Vorlage formaler Pläne, die Aufschluss über den institutionellen Bedarf und die institutionellen Unterstützungsmaßnahmen geben, wäre in allen Bereichen wünschenswert. Für die Ausarbeitung solcher Pläne sind die Mitgliedstaaten zuständig. Gegenwärtig unterstützt die Kommission ihre Ausarbeitung und wird dies auch künftig tun. Aber diese Pläne liegen nicht immer vor, sie sind nicht immer erschöpfend und ihre kontinuierliche Aktualisierung erweist sich als schwierig. Die Kommission, die die Ausarbeitung dieser Pläne unterstützt, bemüht sich um eine eindeutige Festlegung der Prioritäten, einschließlich der Prioritäten, die Gegenstand einer Finanzierung aus dem EEF sind.

37. Die in dem Leitfaden vorgesehene Zustimmung der Delegationsleiter gilt als erteilt, sobald die Finanzierungsvorschläge mit sämtlichen Indikatoren und Auflagen, die später ausführlich in den Finanzierungsabkommen aufgeführt werden, übermittelt werden. Die Kommission sieht vor, in die halbjährlichen Berichte — in Form von Schlussfolgerungen — ein knappes Gesamturteil zur Situation der öffentlichen Finanzen und zu den möglichen Verbesserungen aufzunehmen.

38. Der Rechnungshof räumt ein, dass die Kommission — abgesehen von einer Ausnahme — alle im Laufe seiner Untersuchung festgestellten Schwachstellen ebenfalls erkannt hatte. Die Ausnahme betrifft ein Problem im Zusammenhang mit offenen Beträgen in Tschad im Rahmen eines Programms, welches von der Kommission ausgesetzt worden war und folglich nicht mehr in gleicher Weise überwacht wurde.

Die Regierung bemühte sich, eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen zu treffen. Die Kommission wird die Auswirkungen dieser Reformen aufmerksam verfolgen.

39. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Entscheidungen der Kommission in exakter Kenntnis der jeweiligen Situation (Ziffer 31) und der voraussichtlichen wesentlichen Entwicklungen (Ziffer 38) getroffen wurden. Die Kommission wird dafür sorgen, ihre Entscheidungen künftig besser zu untermauern.

40. In allen besuchten Ländern trat die Kommission nach dem IWF als Geldgeber auf, sie ist dort zusammen mit der Weltbank und in den meisten Fällen mit anderen Geldgebern vertreten. Generell ist bei den Geldgebern (mit Ausnahme der Vereinigten Staaten) eine verstärkte Tendenz zur Gewährung von Haushaltszuschüssen zu verzeichnen. Dabei spielen Aspekte wie Erkennbarkeit und Vorteile des Zuschusses eine Rolle.

42. Die Kommission führte ein Instrument zur systematischen Überwachung der öffentlichen Finanzverwaltung ein. Angesichts der Erfahrungen mit den ersten Monitoring-Berichten plante sie folgende Verbesserungen:

- a) Berücksichtigung der Situation, die anhand der PEFA-Indikatoren (PEFA: öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht) beschrieben wurde;
- b) Einbeziehung einer systematischen Überwachung der Durchführung der Programme zur institutionellen Unterstützung;
- c) Einbeziehung einer Analyse der Kohärenz zwischen den Schwachstellen der Situation einerseits und den vorgesehenen Reformen und Unterstützungsmaßnahmen andererseits;
- d) Einbeziehung einer globalen Schlussfolgerung der Delegation;

- e) Forderung, die auf Fakten beruhenden Bestandteile der Monitoring-Berichte weiterhin mit den anderen Geldgebern zu teilen;
- f) möglichst enge Beteiligung der nationalen Behörden an den Bewertungen;
- g) seltenere Ausarbeitung der Berichte entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs, es sei denn, ein Sonderfall erfordere eine striktere Überwachung.

43. Diese Berichte stützen sich bereits auf die jüngsten Bewertungen.

44. Der Rahmen für die Bewertung wurde zum großen Teil von der Kommission getestet, und seine Ausarbeitung wird gegenwärtig abgeschlossen. Nach Ablauf einer einjährigen Testphase dürften Anpassungen erforderlich sein. Einige Anregungen des Europäischen Rechnungshofs sind bereits mit den anderen Geldgebern erörtert worden.

45. Die Kommission befasst sich ständig mit der Definition von angemessenen Leistungsindikatoren. Unter anderem hat sie aus diesem Grunde die rückwirkende Bewertung ihrer Erfahrungen mit den variablen Tranchen vorgenommen.

46. Aus dieser Prüfung wurde unter anderem die Lektion gezogen, dass die Indikatoren — sollen sie wirklich effizient sein — nicht zu zahlreich sein dürfen und nicht alle Aspekte abdecken können. Sie müssen auf die als wesentlich eingestufteten Elemente begrenzt werden. Die Überwachung der Kommission beschränkt sich jedoch nicht nur auf diese Indikatoren, wie aus der Struktur des bei den Delegationen angeforderten Monitoring-Berichts hervorgeht.

47. Die Monitoring-Berichte unterliegen einer ständigen Entwicklung. In den ersten Berichten beschrieben die Delegationen die aktuelle Situation und dadurch dürfte der Eindruck entstanden sein, dass es sich um eine zu „statische“ Analyse handelte. Die folgenden Monitoring-Berichte konzentrieren sich stärker auf die dynamischen Entwicklungen. Sie wurden von den zentralen Diensten ausgewertet, welche das formelle Feed-back gegenüber den Delegationen verbessern werden.

48. Der Anreiz für eine Regierung zur Durchführung von Reformen hängt nicht nur von der Angemessenheit der Leistungsindikatoren ab, sondern auch von anderen Faktoren wie Höhe der Unterstützung, Bedingungen und Auflagen der Geldgeber, Wirksamkeit der Koordinierung der Geldgeber usw. Die Kommission handelt die Indikatoren mit den Regierungen aus und bemüht sich um eine systematische Abstimmung mit den anderen Geldgebern. Nach Auffassung der Kommission ist es normal, dass Art und Anzahl der Indikatoren für den Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung von Land zu Land unterschiedlich sind.

49. Die Höhe der Mittelallokation und die Ausführungsrate der Haushaltsmittel, insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen, sind nach Ansicht der Kommission wesentliche Elemente, die zu überwachen sind, wenn Haushaltszuschüsse gewährt werden. Die Tatsache, dass diese Elemente leicht zu bemessen sind, ist eher ein Vorteil als ein Nachteil. Natürlich müssen sie durch einige wenige Indikatoren ergänzt werden, die unter Berücksichtigung der besonderen Situation eines jeden Landes ausgewählt werden.

50. Erforderlichenfalls muss präzisiert werden, wie die Indikatoren definiert und berechnet werden und auf welche Informationsquellen sich jeder Indikator stützt.

51. Die Gewichtung der variablen Tranchen und der die öffentlichen Finanzen betreffenden Leistungsindikatoren hängt von zahlreichen Elementen ab: Abhängigkeit von der spezifischen Unterstützung, eventuelle Instabilität der wirtschaftlichen Lage, Situation im Gesundheits- und Bildungssektor, Lektionen aus früheren Programmen... In den fünf vom Rechnungshof besuchten Ländern ist deutlich erkennbar, dass die Gewichtung der Indikatoren für die öffentlichen Finanzen entsprechend den Schwachstellen der Systeme variierte (59 % im Rahmen des Programms in Sambia, 7 % in Äthiopien).

52. Die Kommission maß der Koordinierung mit den anderen Geldgebern — sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene — stets große Bedeutung bei.

53. Diese Koordinierung entwickelte sich innerhalb des von der Kommission und von der Weltbank initiierten Programms PEFA, aber auch im Rahmen der Strategischen Partnerschaft mit Afrika und der OECD-DAC.

54. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Koordinierung auf lokaler Ebene ziemlich gut. Die Einrichtung von Strukturen ist sicherlich notwendig, wenn zahlreiche Partner Unterstützungsmaßnahmen treffen (Mosambik), bei wenigen Partnern ist dies nicht unbedingt erforderlich. Die Kommission hat in mehreren Bereichen eine Führungsrolle übernommen (indem sie beispielsweise die Überwachung der Leistungsindikatoren forderte), oft gingen Geldgebergruppen auf ihre Initiative zurück. In anderen Bereichen respektiert sie die Aufteilung der Aufgaben auf verschiedene Geldgeber (beispielsweise Follow-up der gesamtwirtschaftlichen Situation und der Einnahmen durch den IWF).

55. Es trifft zu, dass es manchmal schwierig ist — auch für die Empfängerländer und den IWF —, einen präzisen Überblick über die von anderen Geldgebern gewährten Zuschüsse zu erhalten.

56. Der Erfolg der Reformen setzt voraus, dass alle betroffenen Akteure die Eigenverantwortung für diese Reformen übernehmen.

58. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass den nationalen Parlamenten eine wichtige Aufgabe zukommt und diese ausgebaut werden muss. Allerdings sollten ihre Befugnisse in diesem Bereich nicht überschätzt werden, denn die Aufteilung der Kompetenzen und die Herstellung eines angemessenen Kräftegleichgewichts zwischen Parlament und Regierung sind Ziele, die vom Empfängerland unter Wahrung seiner Souveränität erreicht werden müssen. Diese Frage kann also nur mit Besonnenheit angegangen werden, da die Unabhängigkeit der verschiedenen Institutionen des Empfängerstaates zu wahren ist und das Abkommen von Cotonou eingehalten werden muss.

59. Auch die Situation der ORKB (Oberste Rechnungskontrollbehörden) ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Wann immer es möglich ist, bemüht sich die Kommission, die sich aus der Tätigkeit der ORKB ergebenden nützlichen Informationen zu berücksichtigen.

60. Im Kasten 7 ist ein Beispiel für den teilweise schwierigen Dialog enthalten, den die Kommission in Mosambik mit einer ORKB hatte. In diesem Falle hatte das „Tribunal Administratif“ die Geldgeber daran erinnert, dass es eine autonome Institution sei.

61. Die Kommission hat für die ORKB mehrmals eine angemessene institutionelle Unterstützung bereitgestellt. Den Delegationen wurde der Entwurf eines Strategiedokuments zugeschiedt.

62. Die Möglichkeit für die Kommission, intensivere Kontakte mit den Parlamenten und den ORKB aufzubauen, muss in jedem einzelnen Fall umsichtig und im Lichte des Abkommens von Cotonou geprüft werden. Es handelt sich hier um einen sehr sensiblen Bereich, in dem die nationale Souveränität eine Rolle spielt; in diesem Bereich muss den nationalen Vorschriften, die für die Aufteilung der Kompetenzen und für die Herstellung des Kräftegleichgewichts zwischen den Institutionen maßgebend sind, Rechnung getragen werden.

63. Es muss ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen den für die Überwachung und Kontrolle zuständigen Bediensteten und den aktiv am politischen Dialog teilhabenden Humanressourcen, zwischen den die öffentlichen Finanzen kontrollierenden Bediensteten und den die sozialen Indikatoren oder den gesamtwirtschaftlichen Rahmen überwachenden Humanressourcen.

65. Die Kommission weiß, dass sie sich Ziele gesetzt hat, die in Anbetracht der ihr zur Verfügung stehenden Humanressourcen als ehrgeizig einzustufen sind. Sie hebt hervor, dass sich mit der in dem Bericht angesprochenen Zunahme der Aufgaben dieses Missverhältnis noch vergrößern wird.

66. Die Kommission ist dabei, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Checklisten zu entwickeln.

67. Die Kommission wird ihre Bemühungen im Schulungsbereich fortsetzen.

68. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Delegationen wird auf der Grundlage der Praktiken, die sich am besten bewährt haben, gefördert werden.

69. Vgl. Antwort der Kommission zu Ziffer 38.

70. Die Kommission schließt sich der Feststellung des Rechnungshofs an, wonach in den Ländern, denen Haushaltszuschüsse gewährt wurden, zahlreiche Fortschritte bei der öffentlichen Finanzverwaltung verzeichnet wurden, was mit den angestrebten Zielen vereinbar ist. Diese Feststellung bestärkt die Kommission in ihren Entscheidungen. Die Auswirkungen einer Verbesserung bei der Verwaltung der Haushaltsmittel betreffen die Gesamtheit der Ressourcen der Regierung und nicht die gemeinschaftlichen Finanzierungen. Diese Verbesserungen müssen jetzt konsolidiert und weiter verfolgt werden, weshalb es erforderlich ist, die Bemühungen fortzusetzen.

71. Es ist vor allem den Haushaltszuschussprogrammen zu verdanken, wenn eine umfassende Reform der öffentlichen Finanzen tatsächlich in Angriff genommen wird. Dass der Rechnungshof in diesem Zusammenhang schreibt, dass „die partiellen Zwischenergebnisse eher positiv sind“, ist zu begrüßen und teilweise den Haushaltszuschüssen zuzuschreiben.

72. In jedem Finanzierungsabkommen sind die Bedingungen und zu erwartenden Ergebnisse (Messung anhand der Indikatoren) im Einzelnen aufgeführt; das Finanzierungsabkommen stellt die von dem Empfängerland und der Kommission eingegangene rechtliche Verpflichtung dar. Die Reaktionen der Kommission resultieren aus einem von ihr als angemessen eingestuften Risikomanagement. So hat die Kommission in einem der fünf vom Rechnungshof untersuchten Fälle ihre Unterstützung ausgesetzt. In den anderen Fällen änderte sie den Betrag ihrer Unterstützung nach Maßgabe der Entwicklung von Leistungsindikatoren, die sich im Übrigen nicht nur auf die öffentlichen Finanzen beziehen, sondern auch auf die sozialen Leistungen, die für die ärmsten Bevölkerungsschichten, Frauen und Kinder erbracht werden.

73. Sollten während der Laufzeit oder bei Ablauf eines Programms Gelder nicht ausgezahlt sein, da die einschlägigen Bedingungen nicht respektiert oder die Ergebnisse nicht erreicht wurden, dann werden die entsprechenden Mittelbindungen aufgehoben und die Beträge an das Nationale Richtprogramm rücküberwiesen. Diese nicht erfolgte Inanspruchnahme von Ressourcen wird jedoch im Allgemeinen anlässlich der Halbzeitprüfung oder Endprüfung gebilligt, und deshalb ist es gegebenenfalls möglich, den Betrag des Nationalen Richtprogramms zu kürzen. Der Anreizcharakter der variablen Tranchen bleibt also voll erhalten.

74. Die Auflagen sowie die Gewichtung der jeweiligen Tranchen und Indikatoren werden bei jedem neuen Programm geprüft, wie die von der Kommission kürzlich vorgenommene Überprüfung der Unterstützungen zeigt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

76. Der Rechnungshof bemerkt, dass die Kommission einen *methodischen Rahmen* festgelegt hat, der einen deutlichen Fortschritt gegenüber der früheren Situation darstellt (Ziffer 23). Er ist der Ansicht, dass dieser Rahmen in einigen Punkten ergänzt und genauer gefasst werden kann (Ziffern 25 und 26). Insbesondere wird es möglich sein, die Kohärenz und die Logik der Programme deutlicher zum Ausdruck zu bringen (Ziffer 30). Die bisherigen Aktualisierungen des methodischen Rahmens werden in einer neuen Fassung des Leitfadens konsolidiert, die derzeit von den Diensten ausgearbeitet wird und zu der auch eine Aktualisierung der Monitoring-Berichte gehört (Ziffer 42).

77. Der Rechnungshof bemerkt, dass die *Umsetzung* dieses methodischen Rahmens weitgehend zufrieden stellend war und die Leistungsindikatoren zurzeit verbessert werden. Einige Bereiche können noch ergänzt bzw. genauer ausgeführt werden. Die Kommission betont, dass ein ausgewogenes Verhältnis der verschiedenen Komponenten eines Haushaltszuschusses anzustreben ist: insbesondere die Berücksichtigung der sozialen Sektoren muss eine Priorität bleiben. Die Haushaltszuschüsse werden auch weiterhin dazu beitragen, Defizite im öffentlichen Finanzwesen und damit eine der potenziellen Hauptursachen der Korruption gezielt anzugehen.

Die Berichte der Delegationen werden künftig weniger statisch ausfallen.

79. Die Koordinierung gehört zu den Prioritäten der Kommission, und zwar sowohl zwischen den Zentralen als auch vor Ort; dies gilt insbesondere für die Umsetzung des PEFA-Bewertungsrahmens. Bei den Haushaltszuschüssen ist die Kommission in sämtlichen Koordinierungsgremien aktiv.

80. Im Bericht des Rechnungshofs wird anerkannt, dass die Informationen, die den Finanzierungsbeschlüssen zugrunde liegen — ebenso wie die in den Folgedokumenten vorgelegten Angaben — die *Realität* widerspiegeln.

81. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Rechnungshof ihre Auslegung von Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou nicht in Frage stellt. Dank der Selektivität der von der Kommission gewährten Unterstützung, die sich aus dieser auf der Stichhaltigkeit der Diagnosen und dem Reformwillen des Empfängerlandes gründenden Auslegung ergibt, kann das vom Rechnungshof genannte Risiko eingegrenzt und bewältigt werden.

82. Die Kommission wird die Präsentation der Programme weiter verbessern und dafür Sorge tragen, dass die interne Kohärenz besser hervorgehoben, ein (sich nicht ausschließlich auf das öffentliche Finanzwesen beschränkendes) ausgewogenes Verhältnis der einzelnen Programmkomponenten gewahrt, das Gleichgewicht zwischen den Folge- und Kontrollmaßnahmen und den aktiveren Interventionen gegenüber den Regierungen und den übrigen Geldgebern berücksichtigt und die Kosten und der voraussichtliche Nutzen einer umfassenderen Information mit einbezogen werden.

83. In einer Vielzahl von Ländern, die Haushaltszuschüsse erhalten, lassen mehrere Faktoren auf günstige Entwicklungen im öffentlichen Finanzwesen schließen. Bezüglich der Frage des Risikos, das im „Arbeitsdokument der Kommission über die mit der Außenhilfe verbundenen Risiken“ definiert wird als „alles, das der Erreichung der Ziele im Wege stehen könnte“, ist die Kommission der Ansicht, dass „Risiken stets an den erklärten Ambitionen und Zielen gemessen werden müssen“.

84. Der methodologische Leitfaden wird gegenwärtig aktualisiert. Die Empfehlungen des Rechnungshofs waren erwartet worden, um die von der Kommission als zutreffend eingestuften Empfehlungen bei der Aktualisierung zu berücksichtigen. Gemäß den Dienstanweisungen ist die Kohärenz der Maßnahmen stärker herauszustellen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Rechnungshof bei seiner Prüfung ihre Entscheidungen und die Kohärenz ihrer Maßnahmen nicht in Frage stellte. Die Korruptionsbekämpfung, insbesondere im Zusammenhang mit der Verwendung öffentlicher Gelder, wird weiterhin ein sehr wichtiges Element der Programme bleiben. Einige Vorschläge zur Verbesserung des Monitoring-Berichts werden von der Kommission berücksichtigt werden. Was die Einnahmen anbelangt, so formuliert die Kommission Vorbehalte, die sich nicht auf die eigentliche Bedeutung dieser Problematik beziehen, sondern auf den „Mehrwert“, den sie in die Analyse dieses vom IWM sehr gut abgedeckten Bereichs einbringen kann.

85. Der nächste Leitfaden wird so konzipiert sein, dass für jeden einzelnen Fall in einer förmlicheren Art und Weise dargelegt wird, inwiefern der Artikel 61 Absatz 2 des Abkommens von Cotonou beachtet wird.

86. Die Kommission wird sich bemühen, die Leistungsindikatoren zu verwenden, die einen möglichst großen Anreiz bieten und ergebnisorientiert sind; es bleibt jedoch ein schwieriges Unterfangen, den von Leistungsindikatoren ausgehenden Anreiz konkret zu bemessen.

87. Die Kommission bemüht sich nach Kräften, den von ihr konzipierten Rahmen für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung, der innerhalb von PEFA entwickelt wird, zu vervollständigen und anzuwenden, sie hat dieses Vorhaben sogar zu einer Priorität erklärt. Allerdings hängen die diesbezüglichen Fortschritte auch von der Haltung der anderen Geldgeber ab. Denn in einer bestimmten Phase setzt die Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts die Akzeptanz eines Kompromisses voraus.

88. Seit vielen Jahren bemüht sich die Kommission um eine stärkere Koordinierung auf lokaler Ebene; auf ihre Initiative hin entstanden zahlreiche gemeinsame Strukturen für Geldgeber, die

Haushaltszuschüsse gewähren. Das von der Kommission ins Auge gefasste Modell sieht die völlige Entscheidungsfreiheit eines jeden Geldgebers vor.

89. Die Parlamente und ORKB müssen eine wichtige Rolle spielen. Dennoch muss die Möglichkeit für die Kommission, bessere Kontakte mit diesen Institutionen aufzubauen, umsichtig geprüft werden, wobei die Souveränität der Länder respektiert werden muss und die nationalen Vorschriften, die für die Aufteilung der Kompetenzen und für die Herstellung des Kräftegleichgewichts zwischen den Institutionen maßgebend sind, eingehalten werden müssen. Diese Möglichkeit muss auch im Lichte des Abkommens von Cotonou analysiert werden.

STELLUNGNAHME Nr. 7/2005
zu dem Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG)
Nr. 1653/2004 hinsichtlich der Stellen der Rechnungsführer von Exekutivagenturen
(2005/C 249/02)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 248 Absatz 4,

gestützt auf das Ersuchen des Generaldirektors für Haushalt ⁽¹⁾ der Kommission um Stellungnahme zu einem Entwurf für eine Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1653/2004 hinsichtlich der Stellen der Rechnungsführer von Exekutivagenturen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Gemäß Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1653/2004 der Kommission betreffend die Standardhaushaltsordnung für Exekutivagenturen ⁽²⁾ ernennt der Lenkungsausschuss einer Exekutivagentur einen Rechnungsführer, der Beamter im Sinne des Statuts ist.

Die Kommission hatte gewisse Schwierigkeiten, unter ihren Beamten geeignete Bewerber für die Abordnung als Rechnungsführer zu diesen Agenturen zu finden, und schlägt daher vor, Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1653/2004 dahin gehend abzuändern, dass Bedienstete auf Zeit zu Rechnungsführern von Exekutivagenturen ernannt werden können —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Nach Auffassung des Hofes gibt der Vorschlag der Kommission keinen Anlass zu Bemerkungen. Der Hof ersucht jedoch die Kommission zu erwägen, die für einen Rechnungsführer geforderten Qualifikationen in Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1653/2004 wie auch in Artikel 55 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung ⁽³⁾ aufzunehmen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 6. Juli 2005 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

⁽¹⁾ Schreiben vom 1. Juni 2005 an den Präsidenten des Rechnungshofs.

⁽²⁾ ABl. L 297 vom 22.9.2004.

⁽³⁾ ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.