

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 137/2006

Budjettituki Tansanialle



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 336/54/06
24.11.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Tansanian budjettitukea koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja

Vesa Jatkola

Ylitarkastaja, JHTT

Berndt Lindman

Asiasanat:

Kehitysyhteistyö, budjettituki, budjettituen seurantajärjestelmä, julkiset hankinnat, kehitysyhteistyön harmonisointi, korruptio, Tansanian kasvu- ja köyhyydenvähentämishjelma, yhteisrahoitusasiakirja.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ.....	10
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA.....	15
2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus	15
2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset	17
2.3 Tarkastuksen rajaus.....	17
2.4 Tarkastuskriteerit	18
2.5 Aineistot ja analyysimenetelmät	19
3 TARKASTUSHAVAINNOT	20
3.1 Yleisen budjettituen perusteet	20
3.2 Budjettituki Tansanialle	21
3.2.1 Budjettitukiyhteistyön sisältö	23
3.2.2 Budjettitukiyhteistyön sopimukset	23
3.2.3 Budjettituen maksatukset.....	25
3.2.4 Budjettituen tarkastusmekanismi.....	29
3.2.5 Budjettituen käytön seuranta	31
3.2.6 Yhteistarkastus - HOAP Review of PRBS Tanzania	35
3.2.7 Yhteistarkastus: Tansanian julkisen hankintatoimen reformit	44
3.2.8 Suomen osallistuminen budjettitukiyhteistyöhön.....	54
3.2.9 Budjettitukitavoitteiden saavuttaminen.....	62
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	67
4.1 Yhteistarkastuksen kannanotot	67
4.2 Muut tarkastusviraston kannanotot	69
LÄHTEET	75
LIITTEET	78

BUDJETTITUKI TANSANIALLE

Suora budjettituki maksetaan yhteistyömaan valtion talousarvioon, jossa sitä käytetään maan hallituksen määrittelemien toimintapolitiikkojen toteuttamiseen. Tansanian kasvu- köyhyydenvähentämisohjelman rahoittamiseen budjettituella osallistuu Suomen lisäksi 13 muuta avunantajaa. Vuonna 2005 budjettitukea maksettiin yhteensä lähes 400 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Suomen maksuosuus oli 4 miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön tavoitteena on nostaa Suomen vuosittainen tuki vähintään 10 miljoonan euron tasolle.

Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli selvittää, tuottaako budjettituen harmonisoitu seurantamekanismi oikeita ja riittäviä tietoja tuen käytöstä sovittuun tarkoitukseen.

Tarkastus tehtiin osittain yhteistyössä Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastusviraston ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

Yhteistarkastus jakautui tilintarkastukseen sekä julkisen hankintatoimen tilan ja sen kehityssuunnan arviointiin. Tilintarkastuksen kohdealueina olivat budjettituen maksatukset, budjettivarojen käyttö Tansanian tarkastusviraston tarkastustoiminnan perusteella ja budjettituen käytön seurantajärjestelmä. Hankintatoimen arvioinnin tavoitteena oli selvittää hankintakäytännöissä tapahtunutta kehitystä ja avunantajayhteisön hankintoihin kohdistaman seurannan laatua.

Kansallisessa osassa tarkastuksen kohteena oli ulkoasiainministeriön toiminta budjettituen myöntämisessä, maksamisessa ja seurannassa. Myös budjettituella asetettujen tavoitteiden saavuttamista pyrittiin arvioimaan.

Yhteistarkastus

Tansanian julkisen taloushallinnon puutteista huolimatta Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen valtiontalouden tarkastusvirastot katsovat, että köyhyyden vähentämiseen budjettituen maksaminen Tansanialle sen tilivuotena 2004/2005 on ollut asianmukaista.

Budjettituen käyttöä sääntelevän Tansanian hallituksen ja avunantajien välisen yhteisrahoitusasiakirjan toteutuksessa on edistytty tyydyttävästi.

Tansanian hankintalainsäädäntöön on tehty merkittäviä parannuksia. Uuden lainsäädännön noudattamisesta käytännössä on toistaiseksi kuitenkin vain vähän näyttöä. Hankinta-asiantuntijoista valitseva puute hidastaa uudistusten toimeenpanoa. Reformien vaikutavuuden seurantaan tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota.

Kansallinen osa

Yli puolet avunantajien budjettitukimaksuista on suoritettu korottomalle tilille, jolloin korkotuloja on menetetty noin 200.000 Yhdysvaltain dollaria Tansanian köyhyysvähentämishankkeen toteuttamiseen. Mikäli korottoman tilin käyttöä pidetään perusteltuna pitäisi asiasta sopia yhteisrahoitusasiakirjassa.

Ulkoasiainministeriön tulisi harkita budjettitukimaksujensa jakottamista tuen todellisen käyttötarpeen mukaisesti.

Yhteisrahoitusasiakirjaan tulisi sisällyttää ehto siitä, että budjettitukimaksuja saadaan sijoittaa vain riskittömästi.

Budjettitukivarojen siirrossa valtion kassaan Tansanian keskuspankin tulee johdonmukaisesti noudattaa yhteisrahoitusasiakirjassa määriteltyä vaihtokurssia

Budjettituen hallinnoinnissa Tansanian keskuspankissa ja budjettituen maksuliikenteen ulkoisessa tarkastuksessa ilmeni puutteita. Tilintarkastuskertomuksia ei ollut annettu sovitulla tavalla Suomelle tiedoksi.

Suomen Tansanian suurlähetystön resurssit budjettitukiyhteistyöhön osallistumiselle ovat varsin hyvät. Tuloksellisuuden edellytyksiä lisäävät myös aikaisempaa kokonaisvaltaisempi toiminta ja tiivistynyt yhteistyö avunantajayhteisössä. Suurlähetystön budjettitukitehtävät on hoidettu asianmukaisesti. Avunantajien välinen yhteistyö budjettituen seurannassa näyttää toimivalta myös käytännössä.

Tansanian budjettituen keskeisenä tavoitteena olevaa köyhyyden vähentymistä ei ole tähän saakka voitu yksiselitteisesti osoittaa. Etenkin maaseutuväestön asema ei ole parantunut. Köyhyysvähentämishankkeen tavoitteet voidaan saavuttaa vain, mikäli maaseu-

tuväestön tulotaso kehittyy voimakkaasti. Tansanian köyhyyden ja kehityksen tilasta maaliskuussa 2006 julkaistusta raportista ilmenee selkeä tarve luoda maahan erityisalueiden tarpeet huomioiva aluepolitiikka. Resurssien siirtäminen maan syrjäseuduille on kuitenkin iso haaste, jonka toteuttamiseksi maan hallituksen tähänastiset toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä.

Köyhyyden tilan muutoksia on vaikeata seurata, koska maan tilastointijärjestelmät eivät pysty vastaamaan seurannan tarpeisiin tyydyttävästi.

Köyhyydenvähentämishojelman ensimmäisessä vaiheessa on saavutettu myös merkittäviä tuloksia, jotka luovat edellytyksiä köyhyyden vähentämiselle jatkossa. Tansanian hallitus on myös osoittanut sitoumuksensa köyhyyden vähentämiselle kohdentamalla valtion talousarviossa lisääntyvässä määrin varoja köyhyydenvähentämisen prioriteettisektoreille. Budjettitukiyhteistyön peruseritysten toteutumisen kannalta on tärkeää, että useita vuosia valmisteltavana ollut esitys uudeksi korruption vastaiseksi laiksi on viimeinkin menossa maan parlamentin käsittelyyn. Tansanian hallituksen ilmoittama korruption tilaa mittaavan tutkimuksen teettäminen on myös tervetullut toimenpide.

Valtioneuvoston budjettitukiyhteistyölle asettamat kriteerit näyttävät olevan Tansanian kohdalla pääosin täyttymässä. Siten myös edellytykset Tansanian budjettituen kasvattamiselle olisivat ainakin tällä perusteella olemassa.

Köyhyyden vähentämisessä saavutettuja tuloksia tulee ainakin pidemmällä aikavälillä käyttää myös kriteerinä harkittaessa Suomen Tansanialle myönnettävän budjettitukirahoituksen tasoa.

BUDGETSTÖDET TILL TANZANIA

Direkt budgetstöd betalas till samarbetslandets statsbudget för att användas till verksamhetsprogram som landets regering har fattat beslut om. Förutom Finland deltar 13 övriga bidragsgivare till finansieringen av tillväxt- och fattigdomsbekämpningsprogrammet i Tanzania. År 2005 var de sammanlagda utbetalningarna för budgetstödet nästan 400 miljoner amerikanska dollar. Finlands betalningsandel var 4 miljoner euro. Utrikesministeriet har som mål att höja Finlands årliga betalningsnivå till minst 10 miljoner euro.

Det huvudsakliga målet med revisionen var att utreda huruvida budgetstödet harmoniserade uppföljningsmekanism producerar riktiga och tillräckliga uppgifter om användningen av stödet till avsett ändamål.

Revisionen utfördes delvis i samarbete med riksrevisionen för det Förenade kungariket och den Europeiska revisionsrätten.

Samrevisionen bestod av redovisningsrevision samt en utvärdering av det offentliga upphandlingssystemet och dess utvecklingstrend. Redovisningsrevisionen riktades mot budgetstödet betalningar, användningen av budgetmedel baserande sig på den tanzaniska riksrevisionens arbete samt budgetstödet uppföljningssystem. Målet för utvärderingen av upphandlingssystemet var att få en bild av utvecklingen i upphandlingsprocesserna och kvaliteten i givar-samfundets uppföljning av verksamheten.

I den nationella delen riktade sig granskningen mot utrikesministeriets förfaranden vid beviljande, utbetalning och uppföljning av budgetstödet. Avsikten var också att bedöma hur verksamhetens målsättningar hade uppnåtts.

Samrevisionen

Trots bristfälligheterna i Tanzanias offentliga förvaltning anser riksrevisionerna för det Förenade kungariket och Finland att det har funnits tillräckliga grunder för en utbetalning av budgetstöd för fattigdomsbekämpningen i Tanzania under räkenskapsåret 2004/2005.

Tillfredsställande framsteg har gjorts i förverkligandet av de åtgärder som fastslås i samfinansieringsdokument mellan Tanzanias regering och bidragsgivarna och som reglerar användningen av budgetstödet.

Lagstiftningen för Tanzanias offentliga upphandling har avsevärt förbättrats. Om tillämpandet av den nya lagen i praktiken finns tillsvidare bara lite bevis. Bristen på kompetent upphandlingspersonal fördröjer realiserandet av reformerna. I fortsättningen bör man fästa större vikt vid uppföljningen av reformernas effekter.

Nationella delen

Över hälften av bidragsgivarnas budgetstöd har betalats på ett räntefritt konto, varvid man har gått miste om ränteintäkter på ungefär 200.000 amerikanska dollar till förverkligandet av Tanzanias fattigdomsbekämpningsprogram. Såvida användningen av ett räntefritt konto anses vara motiverat bör man enas om detta i samfinansieringsdokumentet.

Utrikesministeriet bör överväga en periodisering av utbetalningarna för budgetstöd utgående från stödets faktiska användningsbehov.

Samfinansieringsdokumentet borde innehålla ett villkor om att utbetalningarna för budgetstöd endast får placeras riskfritt.

Vid överföringen av budgetmedel till statskassan bör Tanzanias centralbank konsekvent följa den växelkurs som definierats i samfinansieringsdokumentet.

Det förekom brister i förvaltningen av budgetstödet vid Tanzanias centralbank och i den externa revisionen av betalningsrörelsen för budgetstödet. Revisionsberättelserna hade inte sänts till Finland till kännedom såsom avtalats.

Finlands ambassad i Tanzania har förhållandevis goda resurser för deltagandet i budgetstödsarbetet. En mera helhetsbetonad verksamhet och ett tätare samarbete inom givarsamfundet förbättrar också förutsättningarna för effektivt arbete. Ambassadens uppgifter inom området för budgetstöd har skötts på ett sakligt sätt. Samarbetet mellan bidragsgivarna i uppföljningsarbetet verkar fungerande även i praktiken.

Tillsvidare har man inte entydigt kunnat påvisa en minskning i fattigdomen som är det centrala målet för budgetstödet till Tanza-

nia. Särskilt landsbygdsbefolkningens ställning har inte förbättrats. Målen för fattigdomsbekämpningsprogrammet kan nås bara genom en avsevärd ökning av landsbygdsbefolkningens inkomstnivå. Ur den i mars 2006 publicerade rapporten om fattigdoms- och utvecklingsituationen i Tanzania framgår ett tydligt behov att utveckla en sådan regionalpolitik som beaktar särområdenas krav. Resursöverföringen till avlägset belägna trakter är en stor utmaning och regeringens åtgärder i denna fråga har hittills varit otillräckliga.

Det är svårt att följa med förändringarna i fattigdomsnivån eftersom landets statistiksystem inte på ett tillfredsställande sätt kan svara på uppföljningens behov.

I det första skedet av programmet för bekämpning av fattigdomen har man likväl också uppnått betydande resultat, vilket skapar förutsättningar för en minskning av fattigdomen framöver. Tanzanias regering har också visat att den bundit sig att minska fattigdomen genom att i statsbudgeten rikta växande anslag till utvalda sektorer för detta ändamål.

Med tanke på förverkligandet av budgetstödsarbetets grundprinciper är det viktigt att propositionen till den nya antikorrupcionslagen, som i flera år har varit under beredning, slutligen skall avges för behandling till riksdagen. Det är också positivt, att Tanzanias regering har meddelat sig vara redo att låta göra en utredning om korrupcionsläget i landet.

Statsrådets kriterier för budgetstödsarbetet är huvudsakligen på väg att uppfyllas för Tanzanias del. Sålunda verkar det åtminstone på den grunden också finnas förutsättningar för en ökning av budgetstödet till Tanzania.

Minskad fattigdom som resultat av budgetstödsarbetet bör åtminstone på längre sikt också användas som ett kriterium då man överväger nivån på Finlands budgetstöd till Tanzania.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt Tansanian budjettituen tarkastuksen. Se on tehty osittain yhteistyönä Yhdistyneen kuningaskunnan (UK) tarkastusviraston (NAO) ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) kanssa.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on rahamääräisesti selvästi suurin ulkoasiainhallinnon menoerä. Valtion vuoden 2006 talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat 516 miljoonaa euroa, mikä on 57 % hallinnonalan kokonaismäärärahoista. Eniten varoja on kohdennettu maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön.

Ohjelmayhteistyötä ollaan lisäämässä. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä yhteistyömaiden¹ köyhydenvähentämisen ja sektoriohjelmien rahoitusta sektoribudjettituella tai rahoitusten kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa.

Suora budjettituki on saajansa vapaasti käytettävää, "korvamerkitsemätöntä" tukea yhteistyömaan talousarvioon. Sektoribudjettituella tarkoitetaan budjettitukirahoitusta, jonka tulostavoitteet liittyvät tietyn tai tiettyjen sektorien kehittämiseen.

Budjettituen merkitys on kasvanut, kun avun tehokkuudelle on alettu asettaa yhä enemmän vaatimuksia. Paineita budjettitukeen siirtymiselle ovat lisänneet muun muassa Monterreyn kehitysrahoituskonferenssissa vuonna 2002 tehdyt sitoumukset avun määrän ja laadun kasvattamisesta sekä YK:n vuosituhattavoitteiden toteuttaminen. Viimeksi avunantajayhteisö on sitoutunut kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantamiseen Pariisin julistuksessa maaliskuussa 2005.

Osana tuloksellisuuden edistämistä avunantajat ovat yhdenmukaistamassa eli harmonisoimassa avustuskäytäntöjään. Tavoitteena on vapauttaa kumppanimaiden omia voimavaroja välttämällä päällekkäisyyksiä ja tiivistämällä avunantajien välistä yhteistyötä.

Avustuskäytäntöjen harmonisointi on aikaansaanut tarpeen pohdita myös kehitysyhteistyön avunantajamaiden ulkoisten tarkastusviranomaisien ohjelmayhteistyöhön kohdistaman tarkastustoiminnan

¹ Pitkäaikaiset yhteistyömaat Suomen kahdensivälisessä kehitysyhteistyössä ovat Afrikassa Etiopia, Kenia, Mosambik, Sambia ja Tansania, Latinalaisessa Amerikassa Nicaragua sekä Aasiassa Nepal ja Vietnam.

yhteensovittamista ja toteuttamista yhteistyössä avun vastaanottajamaan ulkoisen tarkastusviranomaisen kanssa. Ulkoisen tarkastuksen harmonisointia on kehitelty muutamien tarkastusvirastojen välisessä HOAP-työryhmässä.² Tansanian budjettitukitarkastus on järjestyksessään kolmas työryhmän puitteissa tehty yhteistarkastus. Tarkastusviraston halukkuus osallistua yhteistarkastukseen perustui aiheen ajankohtaisuuden lisäksi siihen, että Tansania on Suomen kehitysyhteistyön vastaanottajamaista pitkäaikaisin ja yksi merkittävimpiä. Maan tukemista on myös päätetty jatkaa ilman näköpiirissä olevaa takarajaa.

Ulkoasiainministeriössä on tarkastuksen ja sen ajoituksen katsottu olevan hyödyllinen sen kohdistuessa budjettitukiyhteistyön hallinnoinnin keskeisiin kysymyksiin. Tarkastuksen tuloksilla voi olla merkitystä myös ministeriön suunnitteleman Tansanian budjettituen kasvattamisen kannalta. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa joulukuussa 2005 ulkoasiainministeriön lisärahoitusesitystä ei hyväksytty, kun valtiovarainministeriön edustaja budjettitukeen liittyviin riskitekijöihin vedoten katsoi, että budjettituen määrää ei tulisi lisätä ennen tarkastustulosten julkaisemista. Ulkoasiainministeriön 24.3.2006 päivätyssä esityksessä valtioneuvoston päätökseksi vuoden 2006 talousarvion kehitysyhteistyön myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamiseksi todetaan myös, että budjettituen lopullista jakoa koskevissa päätöksissä tullaan ottamaan huomioon Tansanian budjettituesta tehtävä yhteistarkastus.

Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena on arvioida budjettituen seurantamekanismin toimivuutta. Tarkastuksen tuloksia voitaneen hyödyntää yleisemminkin ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön hallinnointia koskevassa päätöksenteossa. Osaltaan ne lisännevät eduskunnan saamaa tietoa tähän kehitysyhteistyöinstrumenttiin mahdollisesti liittyvistä ongelmista.

² HOAP = *Harmonisation in Overseas Audit Practise*. VTV:n lisäksi työryhmän jäseninä ovat Alankomaiden, Belgian, Irlannin, Kanadan Norjan, Saksan, Ruotsin, Tanskan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Euroopan Unionin ulkoiset tarkastusviranomaiset sekä huomioitsijoina Maailmapankki ja OECD/DAC.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TOIMINNAN JA TARKASTUSKOHTTEEN Kuvaus

YK:n vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärät vuodelta 2000 muodostavat kehitysyhteistyön kansainvälisen viitekehyksen. Suomen kansainvälistä kehityspoliittikkaa ja kehitysyhteistyötä ohjaa valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2004 (jäljempänä myös kehityspoliittinen ohjelma). Ulkoasiainministeriö arvioi vuosittain ohjelman toteutumista. Muita tärkeitä ohjauksen välineitä ovat hallitusohjelma, talousarvio- ja valtuusmenettely sekä tulosohtaus. Valtioneuvoston asettama kehityspoliittinen toimikunta on Suomen kehityskaapolitiikan neuvoa-antava elin. Se seuraa ja arvioi toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri poliittikalohkoilla ja ottaa kantaa näillä tehtäviin keskeisiin päätöksiin.

Eduskunta päättää vuosittain talousarvioon otettavista kehitysyhteistyön määrärahoista sekä myöntö- ja sopimusvaltuuksista. Valtuuksien tarkemmasta kohdentamisesta päättää vuosittain valtioneuvosto. Valtuuspäättöprosessi on keskeinen toiminnan kehityspoliittiselle ohjaukselle ja strategiselle suunnittelulle. Varainmyöntöpäätökset kehitysyhteistyöhankkeille ja -ohjelmille tekee kehitysyhteistyöasioista vastaava ministeri.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla on kokonaisvastuu kehityspoliittikan ja kehitysyhteistyön suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta. Osasto päättää kehitysyhteistyömäärärahojen yksikkökohtaisesta jakamisesta osaston sisällä ja ministeriön muille osastoille.

Kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavat ministeriön maantieteellisin perustein jaetut osastot ja niiden alaiset yksiköt. Osastot vastaavat niille hallinnoitaviksi jaetuista määrärahoista ja niillä toteutettavasta toiminnasta.

Kehityskaissa toimivien Suomen edustustojen tehtävänä on muun muassa arvioida kohdemaiden tilannetta Suomen kehityskaapolitiittisten tavoitteiden näkökulmasta, osallistua kehitysyhteistyöhankkeiden valmisteluun ja niiden toteutuksen seurantaan sekä raportoida näistä asioista ulkoasiainministeriölle. Yhteistyöohjel-

missa korostuu yhteistyön merkitys muiden avunantajien ja kumppanimaiden kanssa.

Kehityspoliittisessa ohjelmassaan Suomi on poliittisesti sitoutunut ohjelmayhteistyön kasvattamiseen. Myös kansainvälisesti Suomi on vahvistanut sitoumuksensa ohjelmayhteistyön lisäämiseen, viimeksi Pariisin korkean tason foorumissa 2005.

Ohjelma-avun lisäämisen taustalla on pyrkimys kehitysyhteistyön laadun ja tehokkuuden parantamiseen, jotta YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista.

Käytännössä nämä kansainväliset sitoumukset merkitsevät sitä, että YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseen pyritään maatasolla yhä enenevässä määrin avun vastaanottajamaiden laatimien kansallisten köyhyyden vähentämisstrategioiden avulla. Avunantajat pyrkivät rahoittamaan näiden strategioiden toteuttamista siirtämällä kehitysapuaan yhä enemmän vastaanottajamaan budjettiin sisältyväksi. Tämä tarkoittaa budjetin ulkopuolelle jäävän projektimuotoisen kehitysyhteistyön asteittaista korvaamista ohjelmamuotoisella avulla eli budjettituella tai sektoribudjettituella. Tällä pyritään lisäämään yhteistyömaiden vastuuta omasta kehityksestään sekä vähentämään hallintotaakkaa, joka yhteistyömaille aiheutuu yksittäisten hankkeiden hallinnoinnista ja raportoinnista.

Budjettituki muodostaa toistaiseksi melko pienen osan Suomen kehitysyhteistyöstä, mutta sen suhteellista osuutta ollaan asteittain lisäämässä. Vuonna 2004 budjettitukea maksettiin runsaat 9 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 budjettituen maksulupaukset ovat 15,6 miljoonaa euroa. Suomi antaa suoraa budjettitukea Mosambikille, Nicaragualle ja Tansanialle. Ulkoasiainministeriön suunnitelmissa on lisätä huomattavasti Tansanialle myönnettävän budjettituen määrää.

Budjettitukiyhteistyö on osa Suomen kahdenvälistä kehitysyhteistyötä. Sen ehdot määritellään avunantajayhteisön ja kumppanimaan välisessä yhteisrahoitusasiakirjassa. Yhteisrahoitusasiakirjan lisäksi budjettitukiyhteistyöstä päätetään Suomen hallituksen ja kumppanimaan hallituksen kahdenvälisessä sopimuksessa.

Avunantajat ja kohdemaan hallitus seuraavat yhdessä budjettitukiyhteistyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista tarkoitusta varten luodun seurantamekanismin avulla. Arviointi perustuu mahdollisimman paljon kumppanimaan omien suunnittelu- ja seurantajärjestelmien tuottamaan tietoon.

Suomen valtion talousarviossa budjettitukeen osoitetut määrärahat käytetään osana kohdemaan valtion talousarvion toimeenpanoa. Budjettitukivarojen asianmukaisen käytön edellytyksenä on siten

kohdemaan luotettava taloushallintojärjestelmä, jonka eräänä keskeisenä osana on toimiva valtiontalouden ulkoinen valvonta ja tarkastus.³

2.2 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYYS JA KONKREETTISET TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksen tarkoituksena on selvittää, tuottaako Tansanialle myönnetyn budjettituen harmonisoitu seurantamekanismi oikeita ja riittäviä tietoja tuen käytöstä sovittuun tarkoituksen?

Tätä selvitetään seuraavien konkreettisten kysymysten avulla.

1. Ovatko ulkoasiainministeriön toimet budjettituen myöntämisessä, maksamisessa ja seurannassa olleet asianmukaisia ja riittäviä?
2. Miten onnistuneesti Tansanian valtiontalouden tarkastusvirasto, Office of the Auditor General (OAG), toimii budjettituen käytöstä annettujen tietojen oikeellisuuden ja riittävyuden varmistajana?
3. Onko Tansanialle myönnetty budjettituki jo saavuttanut sille asetettuja tavoitteita?

2.3 TARKASTUKSEN RAJAUS

Kahdenvälisellä kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan tässä tarkastuksessa valtion talousarvion momentin 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö) käyttösuunnitelman kohtaa 2, Maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö.

Tarkastus on jaettu kansalliseen osaan ja yhteisesti suoritettavaan osaan.

³ Tansanian valtiontalouden ulkoisesta tarkastuksesta vastaavan viraston nimi on "Office of the Auditor General" (jäljempänä Tansanian tarkastusvirasto).

Ensiksi mainitussa tarkastuksen kohteena on ulkoasiainministeriön toiminta budjettituen myöntämisessä, maksamisessa ja seurannassa vuosina 2004-2005.

Yhteisessä osassa tarkastellaan budjettituen käyttöä Tansaniassa tilikautena 1.7.2004–30.6.2005.

Yhteistarkastus jakautuu kahteen osaan: tilintarkastukseen sekä julkisen hankintatoimen tilan ja sen kehityssuunnan arviointiin. Tilintarkastuksen kohdealueina ovat budjettituen maksatukset, budjettivarojen käyttö Tansanian tarkastusviraston tarkastustoiminnan perusteella ja budjettituen käytön seurantajärjestelmä. Tarkastus kohdistuu opetusministeriön, työministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloille. Tansanian tarkastusviraston tarkastustoiminnan kattavuutta ja luotettavuutta arvioidaan kansainvälisen tilintarkastusstandardiin⁴ perustuvan kyselyn avulla.

Paikallistarkastus Tansaniassa tehtiin 5.6.-9.6.2006 välisenä aikana.

2.4 TARKASTUSKRITEERIT

Tarkastuksen arviointiperusteina ovat

- valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2004 ja sen vuosiarviointi 2005
- ulkoasiainministeriön budjettitukiyhteistyön ohjeet
- vanhan ja uuden köyhydenvähentämisohjelman yhteisrahoitusasiakirjat
- Suomen ja Tansanian kahdenvälinen budjettitukisopimus vuodelta 2001 siihen tehtyine muutoksineen
- Tansanian köyhydenvähentämisohjelma 2000-2004
- Tansanian kansallinen kasvu- ja köyhydenvähentämisohjelma 2005-2010
- budjettituen tilikauden 2004/2005 vuosiarvioinnin loppuraportti
- Tansanian tarkastusviraston tilintarkastuskertomus tilikaudelta 2004/2005
- Tansanian julkisesta taloushallinnosta tehdyt viimeisimmät arvioinnit

⁴ *International Standard on Auditing – Using the Work of another Auditor.*

– hankintatoimen kehityksestä tehdyt viimeisimmät arvioinnit.

Yhteistarkastuksessa keskeisen arviointikriteerin muodostaa myös Tansanian tarkastusviraston arvioinnista saadut tulokset.

2.5 AINEISTOT JA ANALYYSIMENETELMÄT

Tarkastus perustuu kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin. Ulkoasiainministeriössä haastattelut on tehty Afrikan ja Lähi-idän osaston Itäisen Afrikan yksikössä ja kehityspoliittisella osastolla. Tansaniassa on haastateltu Suomen Dar es-Salaamin edustuston vastuuvirkamiesten lisäksi muun muassa avunantajayhteisön ja kumppanimaan budjettituen vastuuvirkamiehiä, ulkoisen tarkastusviranomaisen sekä korruption vastaisen komission edustajia. Haastatteluissa käytettiin kohteille etukäteen liitettyä strukturoitua kysymyslomaketta.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto on pääosin saatu ulkoasiainministeriöstä ja edustustosta sekä Tansaniassa haastatelluilta tahoilta. Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto ja haastattelut tahot ilmenevät kertomuksen lähdeluettelosta.

Kansallisen osion tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja, JHTT Berndt Lindman. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastusneuvos, JHTT Jukka Kulonpalo ja tarkastuspäällikkö Esa Pirilä. Kansallista osiota koskeviin haastatteluihin ja paikallistarkastukseen on osallistunut tarkastusneuvos, JHTT Jukka Kulonpalo.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 16.11.2006 päivätty vastine. Ministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa luonnoksen sisällöstä. Tarkastuskertomusluonnos on myös ollut kommentoitavana tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikössä.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 YLEISEN BUDJETTITUEN PERUSTEET

Ulkoasiainministeriö on vuonna 2004 antanut ohjeet⁵ budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten. Ohjeen mukaan kehityspoliittinen ohjelma määrittelee budjettitukiyhteistyön perusedellytykset seuraavasti:

- yhteistyömaan budjettiprosessi on avoin ja maalla on riittävä suunnittelu-, toimeenpano- ja taloushallintokapasiteetti
- avunantajien ja yhteistyömaan välinen vuoropuhelu on olennainen osa budjettitukiyhteistyötä
- rahoituksen ehdot perustuvat köyhyyden vähentämisstrategioissa määriteltyihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisessa tapahtuvaan edistymiseen
- rahoituksen ehdoista ja seurannasta sovitaan yhdessä hallituksen ja kaikkien budjettitukea myöntävien avunantajien kesken
- Suomi sitoutuu rahoituksensa ennakoitavuuteen keskipitkällä aikavälillä sekä avoimuuteen niiden kriteerien osalta, joita käytetään päätettäessä vuosittaisten maksatusten tasosta.

Näiden perusedellytysten lisäksi Suomen pitkäaikaiselle yhteistyölle valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 2001 asetetut kriteerit ohjaavat myös budjettitukiyhteistyötä koskevaa päätöksentekoa. Nämä kriteerit ovat

- maan avun tarve
- kehitystahto
- tuloksellisuuden edellytykset
- Suomen kyky antaa apua.

Kehitystahtoa ilmaiseviin kriteereihin liittyviä budjettitukiyhteistyön erityisiä perusteita ovat

⁵ *Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä, ulkoasiainministeriö 2004.*

- yhteistyömaalla on köyhyysvähentämishjelma, jonka toteuttamiseen se on sitoutunut
- budjettiprosessin avoimuus ja budjettikuri
- hallituksen todennettu aiempi sitoutuneisuus toteuttaa sovittuja politiikkatason ehtoja.

Tuloksellisuuskriteereihin liittyvä budjettitukiyhteistyön erityinen peruste on, että yhteistyömaassa on riittävä suunnittelu-, toimeenpano- ja taloushallintokapasiteetti.

Suomen avunantokykyyn liittyvät erityisperusteet budjettitukiyhteistyölle ovat

- edustustossa on riittävät resurssit budjettitukiyhteistyössä vaikuttamiseen
- laaja-alainen vuoropuhelu yhteistyömaan hallituksen ja avunantajayhteisön välillä.

Kriteerien toteutumista Tansanian budjettitukiyhteistyössä arvioidaan jäljempänä lähinnä siltä osin, kuin sillä katsotaan olevan ole-naista merkitystä edellä esitettyihin tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi.

3.2 BUDJETTITUKI TANSANIALLE

Itäisessä Afrikassa sijaitseva Tansania on Suomen vanhin ja yksi merkittävimpiä kehitysyhteistyökumppaneita. Vaikka Tansanian talous on kehittynyt suotuisasti jo useamman vuoden ajan, valtio kuuluu edelleen alhaisen tulotason maihin. Bruttokansantuote asukasta kohden on 287 dollaria. Maan pinta-ala on 945.090 neliökilometriä. Asukasluku on 38,3 miljoonaa ja vuotuinen väestönkasvu 1,9 prosenttia. Keskimääräinen elinikäodote on 46 vuotta ja lukutaitoisuus 77 prosenttia.⁶

Tansania on vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman mukaan yksi Suomen kahdeksasta pitkäaikaisesta yhteistyömaasta. Ohjel-

⁶ *Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2005, Helsinki 2006.*

man mukaan Suomen tuki keskitetään pitkäaikaisissa yhteistyömaissa kolmelle sektorille. Lisäksi voidaan avustaa yhteistyömaan köyhyyden vähentämisstrategian toteuttamista yleisellä budjettituellela.

Avunantajayhteisön budjettituki Tansanian köyhydenvähentämisohjelman⁷ rahoittamiseksi alkoi nykymuodossaan vuonna 2001. Suomi on osallistunut siihen alusta alkaen. Ensimmäisenä vuotena Suomen tuki oli noin 1,77 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 tehtyjen päätösten perusteella Tansanian budjettitukea vuosille 2005-2008 kasvatettiin 4 miljoonan euron vuositasolle. Tämän lisäksi vuodelle 2006 myönnettiin tarkoitusta varten lisärahoitusta 4,6 miljoonaa euroa. Sovittu Suomen tuki Tansanian köyhydenvähentämisohjelmalle vuosina 2001-2008 on yhteensä 28,47 miljoonaa euroa.

Tansanian köyhydenvähentämisohjelman rahoitukseen osallistui vuoden 2006 alussa yhteensä 14 avunantajaa mukaan lukien Euroopan unioni, Maailmanpankki ja Afrikan kehitys pankki. Suurimmat kahdenväliset rahoittajat vuonna 2005 olivat Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi ja Saksa, joiden yhteenlaskettu maksuosuus 174,5 miljoonaa euroa oli 71 prosenttia kahdenvälisten maksatusten kokonaismäärästä. Suomen osuus vuoden 2005 maksatuksista oli 1,63 prosenttia. Ulkoasiainministeriön tavoitteena on nostaa Suomen vuosittaiset maksatukset vähintään 10 miljoonan euron tasolle. Maailmanpankin ja Afrikan kehitys pankin rahoitus on lainamuotoista.

Tansanialle maksettiin varainhoitovuotena 2004/2005 budjettitukea yhteensä lähes 400 miljoonaa USD, mikä oli noin 19 prosenttia valtion talousarvion loppusummasta.⁸ Avun kokonaismäärästä budjettituen osuus oli noin kolmannes. Tansanian valtion tilikauden 2005/2006 talousarviosta koko virallisen kehitysavun osuus oli 44 prosenttia. Maan apuriippuvuuden on arvioitu lähivuosina säilyvän nykyisellä tasolla.

⁷ *Poverty Reduction Budget Support, (PRBS, Tansanian köyhyden vähentämisohjelma).*

⁸ *Tansanian tarkastusviraston tilinpäätöskertomuksen mukaan Tansanian valtion tilivuoden 2004/2005 budjetin loppusumma oli 2,1 miljardia USD ja menot 1,8 miljardia USD.*

3.2.1 Budjettitukiyhteistyön sisältö

Tansanian hallitus on määritellyt pitkän tähtäyksen kehitystavoitteensa vuoden 1999 "Development Vision" 2025-asiakirjassa. Pää-tavoitteiksi on asetettu hyvän elintason mahdollistaminen kaikille, hyvä hallinto ja oikeusjärjestelmä sekä kilpailukykyinen talous. Tansania on myös sitoutunut YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Päämäärien saavuttamiseksi hallitus asettaa lyhyen ja keskipitkän tähtäyksen tavoitteita, jotka konkretisoituvat köyhyyden vähentämishjelmissä. Budjettitukiyhteistyöllä tuetaan näiden ohjelmien toteuttamista.

Ensimmäinen köyhyydenvähentämishjelma⁹ - PRSP - kattoi vuodet 2000-2004. Sen prioriteettisektoreita olivat koulutus, terveys, maatalous, maaseudun tieverkosto, vesi, oikeusjärjestelmä ja HIV/AIDS.

Uusi aikaisempaa kokonaisvaltaisempi kasvu- ja köyhyydenvähentämishjelma¹⁰, tansanialaiselta nimeltään MKUKUTA, tuli voimaan vuonna 2005. Ohjelma ulottuu vuoteen 2010. Se rakentuu kolmen pilarin varaan. Nämä ovat

- laaja-alainen talouskasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen mukaan lukien yksityissektorin, maatalouden ja työllisyyden tukeminen, infrastruktuuri sekä kaupan kehittäminen
- elämisen laatu ja sosiaalinen hyvinvointi mukaan lukien opetus, terveys ja vesi sekä läpileikkaavat teemat, kuten sukupuolten välinen tasa-arvo ja sosiaaliturva
- hyvän hallinnon ja vastuullisuuden kehittäminen mukaan lukien desentralisaatio, korruption vastainen työ sekä oikeussektorin uudistus.

3.2.2 Budjettitukiyhteistyön sopimukset

Tansanian hallituksen ja avunantajayhteisön välinen yhteisrahoitusasiakirja köyhyydenvähentämishjelman ensimmäisen vaiheen toteuttamisesta allekirjoitettiin lokakuussa 2001 (vanha yhteisrahoi-

⁹ *Poverty Reduction Support Programme.*

¹⁰ *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty, (NSGRP, kasvu- ja köyhyydenvähentämishjelma).*

tusasiakirja). Budjettitukiyhteistyötä koskeva Suomen ja Tansanian kahdenvälinen sopimus allekirjoitettiin 29.11.2001. Tätä sopimusta on täydennetty yhteensä kolmella jatkosopimuksella, joista viimeisin on päivätty 29.7.2005.

Köyhyydenvähentämishojelman toisen vaiheen toteuttamista koskeva yhteisrahoitusasiakirja¹¹ allekirjoitettiin tammikuussa 2006. Sen voimassaolon pituudeksi on sovittu viisi vuotta. Tämä uusi yhteisrahoitusasiakirja määrittelee keskeiset budjettitukiprosessin kysymykset hallituksen ja avunantajien välisessä vastuunjaossa, seurattavissa prosesseissa sekä käytettävät menettelytavat ja keinot erimielisyyksien ratkaisemiseksi budjettitukiprosessin eri osaluilla.

Vanha yhteisrahoitusasiakirja käsitteli budjettitukea instrumenttina lähinnä Tansanian hallituksen ja avunantajien kahdenvälisessä viitekehyksessä. Uusi yhteisrahoitusasiakirja on sen sijaan kytketty myös käynnissä oleviin kehitysyhteistyön harmonisointiprosesseihin, kuten Rooman ja Pariisin julistuksiin. Asiakirjan viittaukset näihin sopimuksiin sisältävät implisiittisesti oletuksen, että sen allekirjoittajat sitoutuvat myös näiden periaatteiden noudattamiseen.

Uudessa yhteisrahoitusasiakirjassa on määritelty yksityiskohtaisesti ne periaatteet, joita avunantajayhteisö toivoo Tansanian hallituksen seuraavan toiminnassaan kautta hallinnon ja joista poikkeaminen johtaa budjettituen maksatusten uudelleen arviointiin sekä mahdollisesti jopa keskeytyksen. Näitä periaatteita ovat

- vakaa talouskasvu ja -politiikka
- sitoutuminen kasvu- ja köyhyydenvähentämishojelman (MKUKUTA) ja YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseen
- julkisen taloushallinnon vahvistaminen
- vakaat budjetointi- ja taloushallinnon järjestelmät
- rauha, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen sekä oikeuslaitoksen itsenäisyys
- hyvä hallinto, tilivelvollisuus kansalaisille ja aktiivinen korruption vastainen toiminta.

Uudessa yhteisrahoitusasiakirjassa on määritelty varsin kattavasti sekä Tansanian hallituksen että avunantajayhteisön velvollisuudet.

¹¹ *Partnership Framework Memorandum, (PFM).*

Vanhassa yhteisrahoitusasiakirjassa hallituksen velvollisuudet rajoittuivat lähinnä köyhydenvähentämisohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Tähän liittyviä toimenpiteitä olivat muun muassa budjettivarojen kohdentaminen köyhyden vähentämisen kannalta keskeisille sektoreille sekä talousarvion toteutumisen ja köyhyysvaikutusten seuranta. Uuden yhteisrahoitusasiakirjan mukaan hallituksen tulee näiden toimenpiteiden lisäksi ylläpitää avointa vuoropuhelua avunantajien kanssa, huolehtia ohjelman vuosiarvioinnista sekä varainkäytön hallinnoinnista.

3.2.3 Budjettituen maksatukset

Budjettituen maksumenettelystä on yksityiskohtaisesti sovittu yhteisrahoitusasiakirjassa, sen liitteenä olevassa Technical Note¹²-asiakirjassa sekä Suomen ja Tansanian kahdenvälisessä sopimuksessa.

Loka-marraskuulle ajoitetun budjettituen vuosiarvioinnin yhteydessä Tansanian hallitus arvioi valtion talousarvion rahoitustarpeen seuraavalle tilivuodelle.¹³ Budjettitukea myöntävät maat antavat kolmen viikon kuluessa vuosiarvioinnin päättymisestä alustavat kolmen vuoden rahoituskehyksensä Tansanian valtiovarainministeriölle ja kuuden viikon kuluessa vuosiarvioinnin loppuraportin toimittamisesta ne vahvistavat maksuaikataulunsa seuraavalle budjettivuodelle. Tätä ilmoitettua maksatuksen tasoa voi muuttaa ainoastaan, mikäli edellä luvussa 3.2.2 mainittuja peruseriaatteita rikotaan.

Suomen, kuten useimpien muidenkin kahdenvälisen avunantajien, maksut perustuvat yhteisen vuosiarvioinnin perusteella muodostettuun kokonaisnäkemykseen köyhydenvähentämisohjelman edistymisestä. Köyhyden vähentämisen tuloksia ei lyhyellä aikavälillä käytetä maksatuspäätösten perusteena. Euroopan unioni ja Sveitsi ehdollistavat osan maksatuksistaan tiettyjen indikaattorien toteutumiseen.¹⁴

¹²Dokumentti oli liitteenä vanhassa yhteisrahoitusasiakirjassa. Uudessa yhteisrahoitusasiakirjasopimuksessa siitä ei ole mainintaa. Sen voimassaolosta ei ole tarkastuksen kuluessa saatu varmuutta.

¹³Tansanian valtion budjettivuosi ulottuu heinäkuun alusta kesäkuun loppuun.

¹⁴Nk. Variable Tranch -malli.

Maksuliikettä koskevia tarkastushavaintoja

1. Suomen budjettitukimaksut Tansanialle tilikaudella 2004/2005 olivat yhteensä 3.070.483 miljoonaa euroa. Tästä 1.790.483 euroa maksettiin 5.7.2004 ja 1.280.000 euroa 23.12.2004.

Suomen ja Tansanian kahdenvälisen sopimuksen muuttamisesta 15.6.2004 allekirjoitetun muutossopimuksen¹⁵ mukaan viimeksi mainittu summa tuli maksaa Tansanian budjettivuoden 2005/2006 ensimmäisellä puoliskolla eli aikaisintaan vuoden 2005 heinäkuussa.

Ulkoasiainministeriö oli kuitenkin pyytänyt Tansanian valtiovarainministeriötä hakemaan maksatuksen aikaistamista. Tämä ilmenee kahdenvälisen sopimuksen muuttamisesta 28.7.2005 allekirjoitetusta muutossopimuksesta,¹⁶ jonka mukaan maksatus tapahtui Tansanian 13.12.2004 tekemän maksupyynnön perusteella.

Maksun aikaistamisen syynä on ollut Suomen tarve kohdentaa lisää kehitysyhteistyömaksatuksia vuodelle 2004.¹⁷ Tansanialla ei sen sijaan näytä olleen ainakaan välitöntä tarvetta aikaistaa maksatusta, koska Suomen tukea vastaavaa määrää ei ollut 31.3.2005 mennessä siirretty Tansanian valtion kassaan.¹⁸

2. Tansanian hallitus on yleisesti toivonut avunantajien suorittavan budjettitukimaksut etupainotteisesti heinäkuussa alkavan budjettivuotensa ensimmäisellä puoliskolla, mielellään ensimmäisen neljänneksen aikana. Aikaista maksatusta on perusteltu sillä, että se mahdollistaa talousarvion täysipainoisen toteuttamisen heti budjettivuoden alusta.

Tämän mukaisesti Suomen budjettituki, 4 miljoonaa euroa, budjettivuodelle 2005/2006 maksettiin 9.8.2005.

Suomen, kuten muidenkaan avunantajien, Tansanian budjettivuoden 2005/2006 ensimmäisellä neljänneksellä PRSB 01 -tilille

¹⁵ *Amendment No 2.*

¹⁶ *Amendment No 3.*

¹⁷ *OECD pitää vuosittaista tilastoa jäsenmaidensa ODA-kelpoisista (ODA = Official Development Aid) kehitysyhteistyömaksatuksista, jotka ulkoasiainministeriö järjestölle ilmoittaa.*

¹⁸ *Internal Audit Report of the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) Facility for the Quarter ended 31st March, 2005 (3rd Quarter of Financial Year 2004/2005).*

maksamaa budjettitukea, yhteensä 33 miljoonaa USD, ei ollut 30.9.2005 mennessä siirretty Tansanian valtion kassaan.

Ensimmäisen vuosineljänneksen aikana tilille kertyi korkoa 352.860,04 USD.¹⁹

Saadun tiedon mukaan tukea ei ollut tarvinnut nostaa, koska budjetin toteuttamiseen käytettiin kotimaan rahoitusmarkkinoilta otettua lainaa.

Edellä kerrotun budjettituen maksatusten ja budjettituen todellisen käyttötarpeen huonon kohdentumisen tulisi antaa ainakin Suomen ulkoasiainministeriölle aihetta harkita budjettitukimaksatusten jakamista vähintään kahteen erään tuen todellisen käyttötarpeen mukaisesti. Etupainotteisista maksatuksista kertyvää korkoa ei voi huomioida Tansanialle annetun avun tilastoinnissa Suomessa tai muuallakaan avunantajayhteisössä.

3. Yhteisrahoitusasiakirjasta ja sen liitteestä ilmenee, että budjettitukimaksatuksia varten Tansanian hallitus perustaa ja ylläpitää maan keskuspankin²⁰ valvonnassa olevia korollisia valuuttatilejä. Avunantajien suorittamista maksuista ja niille kertyneistä koroista hallitus pitää tiliä ja raportoi niistä vuosiarvioinnin yhteydessä. Korko lisätään budjettitukeen.

Tansanian keskuspankista saadun selvityksen mukaan budjettitukimaksatukset tapahtuivat tileille PRBS 01 ja PRBS 02. PRBS 01 on marraskuussa vuonna 2000 avattu keskuspankin korollinen tili Federal Reserve Bank of New Yorkissa. PRBS 02 on heinäkuussa 2004 avattu Tansanian keskuspankissa oleva koroton tili. Se on avattu, koska varainsiirroissa PRBS 01 -tililtä Tansanian valtion kassaan oli ilmennyt ongelmia.

Suomen tuki budjettivuosille 2004/2005 ja 2005/2006 on maksettu korolliselle tilille PRBS 01. Muun muassa Euroopan unionin ja Tanskan tuki budjettivuodelle 2004/2005 on sitä vastoin maksettu korottomalle tilille PRBS 02.

Tilistä PRBS 02 ei ole mainintaa yhteisrahoitusasiakirjassa tai sen liitteissä. Sen avaamisesta ja käytöstä on ilmeisesti sovittu kahdenvälisesti Tansanian hallituksen ja eräiden avunantajien kesken.

¹⁹ *Internal Audit Report of the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) Facility for the Quarter ended 30th September, 2005 (1st Quarter of Financial Year 2005/2006).*

²⁰ *Bank of Tanzania, (BoT).*

Avunantajayhteisö kokonaisuudessaan ei ole ollut tietoinen tästä menettelystä, jonka seurauksena tarkastuksessa arvioitiin toistaiseksi menetetyt korkoja yli 200.000 USD Tansanian köyhyiden vähentämisohjelman toteuttamisessa. Menetykset eivät ole johtuneet Suomen ulkoasiainministeriön toimista.

4. Siirrettäessä varoja valtion tulotilille Tansanian keskuspankki ei ole johdonmukaisesti noudattanut yhteisrahoitusasiakirjassa sovittua vaihtokurssia.

Technical Note -asiakirjan mukaan ulkomaan valuutoissa suoritettuihin maksuihin sovellettava vaihtokurssi Tansanian shillingeihin määräytyy sen päivän pankkien välisten valuuttamarkkinoiden keskipurssin mukaan, jona keskuspankki saa valtiovarainministeriöltä virallisen pyynnön varojen siirtämisestä valtion kassaan.

Yhteistarkastuksessa selvitettiin Tansanian keskuspankissa ja valtiovarainministeriössä pistokokeellisesti kolmen avunantajan budjettitukimaksut ulkomaan valuutassa pankkiin ja kolme varainsiirtoa Tansanian shillingeissä valtion budjetin tulotilille tilivuoden 2004/2005²¹ ensimmäisen neljänneksen aikana. Tällöin havaittiin, että Tansanian keskuspankin kirjanpidossa 93.301.114 USD:n siirto valtion tulotilille oli kirjattu siirtopäivän (4.8.2004) vaihtokurssiin ja valtiovarainministeriössä pyyntöpäivän (3.8.2004) kurssiin.

Vaihtokurssia ei ollut keskuspankissa laskettu yhteisrahoitusasiakirjassa tarkoitetulla tavalla. Jos valuutanvaihto olisi tapahtunut pyyntöpäivän kurssiin, olisi valtion tulotilille kertynyt noin 50.000 USD arvosta enemmän shillingejä kuin käytettäessä siirtopäivän kurssia.

5. Yhteisrahoitusasiakirja ei sisällä ohjeita siitä, millaisiin rahoitusinstrumentteihin keskuspankki voi avustusvaroja sijoittaa sinä aikana, kun ne ennen siirtämistä valtion kassaan ovat pankin hallussa.

²¹Tarkastuksen kohteena olivat Suomen (2.222.888,20 USD, 9.7.2004) Norjan (11.370.904,70 USD, 29.7.2004) ja Iso-Britannian (81.927.000 USD, 30.7.2004) budjettitukimaksut ja kolme varainsiirtoa valtion kassaan. (2.222.888 USD, 2.8.2004, 93.301.114 USD 4.8.2004 ja 20.360.731 USD 15.9.2004.)

On kuitenkin ilmeistä, että avunantajien maksut Federal Reserve Bankissa on sijoitettu riskittömästi

Tansanian keskuspankista saadun selvityksen mukaan Federal Reserve Bank noudattaa standardiehtoja talletusten sijoittamisessa. Näiden ehtojen mukaan

- tilillä tulee olla sijoittamattomia varoja vähintään 100.000 USD
- sijoituksia tehdään vain talletuksille, jotka ylittävät 100.000 USD:n kynnyksarvon ja edellyttäen, että ne ovat kerrottavissa lu-
vulla 100.000 (are in the multiples of 100.000).

3.2.4 Budjettituen tarkastusmekanismi

Maksuliikenteen tarkastus

Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan budjettituen maksuliikenteen ulkoinen tarkastus on Tansanian tarkastusviraston vastuulla. Virasto voi kuitenkin antaa tehtävän jollekin kansainväliset standardit täyttävälle tilintarkastusyhteisölle.

Tilivuoden 2004/2005 tilintarkastuksen on tehnyt TAC Associates -niminen tilintarkastusyhteisö. Tarkastuksen kohteena ovat olleet PRBS-tileille tehdyt budjettitukimaksut ja niiden siirrot valtion tulotilille.

Ulkoisen tarkastuksen lisäksi PRBS-tileihin liittyvä maksuliikenne on neljännesvuosittain Tansanian keskuspankin sisäinen tarkastuksen kohteena.

Budjettitukivarojen maksuliikenteen ulkoisesta tarkastuksesta Tansanian keskuspankissa tilivuodelta 2004/2005 on laadittu kaksi erillistä tilintarkastuskertomusta, joista toinen koskee PRBS 01 -tiliä ja toinen PRBS 02-tiliä.

Kertomusten mukaan budjettitukimaksutukset tilivuoden 2004/2005 aikana olivat yhteensä 391.563.189,66 USD. Tästä 171,2 miljoonaa USD maksettiin korolliselle tilille ja 220,3 miljoonaa USD korottomalle tilille.

Korolliselle tilille maksoivat tukensa Irlanti, Japani, Norja, Ruotsi, Suomi, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Korkoa kertyi yh-

teensä 208.602,12 USD. Korottomalle tilille maksoivat tukensa Alankomaat, Tanska, Euroopan komissio ja IDA.²²

Molemmille tileille suoritetuista maksatuksista on siirretty Tansanian valtion kassaan yhteensä 391.534.171,07 USD.

Tilintarkastuskertomusten mukaan Tansanian keskuspankin budjettitukivarojen maksuliikenteestä laatimien tilinpäätösten sisältämät tiedot ovat oikeat.

Kertomukset eivät anna kovin hyvää kuvaa tuen hallinnoinnista keskuspankissa:

- Tilinpäätökset liitteineen on allekirjoitettu vasta 31.8.2006 eli yli vuosi tilikauden päättymisen jälkeen.
- Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan tilintarkastukset tulee suorittaa yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti. Tämän vaatimuksen täyttymistä heikentää se, että tilintarkastuskertomukset on päivätty jo 8.6.2006 eli lähes kolme kuukautta ennen tilinpäätösten valmistumista.
- Kertomukset sisälsivät myös joitakin muita pienempiä virheitä.

Kertomuksia ei ole toimitettu ulkoasiainministeriölle tiedoksi Suomen ja Tansanian kahdenvälisen sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion tilinpäätöksen tarkastus

Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan Tansanian hallitus toimittaa Tansanian tarkastusviraston valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta laatiman kertomuksen avunantajille välittömästi sen jälkeen, kun kertomus on luovutettu maan parlamentille. Tämä tapahtuu 9 kuukauden kuluessa edellisen tilikauden päättymisen jälkeen.

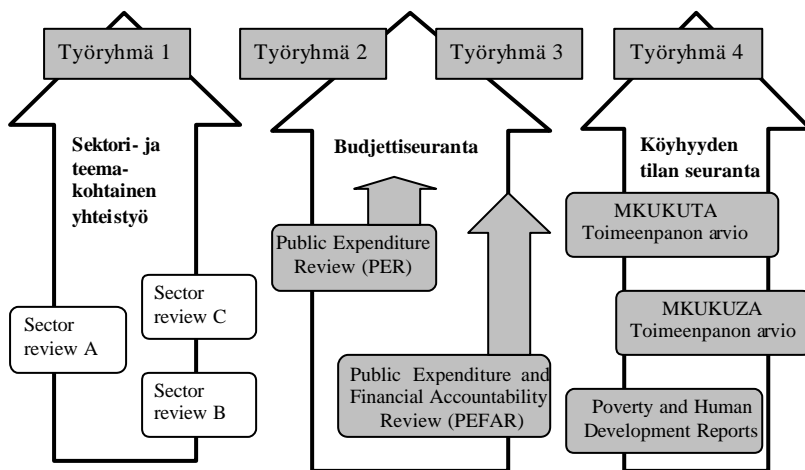
Tansanian tarkastusvirasto luovutti maan parlamentille valtion tilivuoden 2003/2004 tilinpäätöksestä antamansa kertomuksen joulukuussa 2005 ja vastaavan kertomuksen tilivuodelta 2004/2005 maaliskuussa 2006. Viimeisimmän kertomuksen antamisen myötä virasto saavutti ensimmäisen kerran sille Tansanian valtion vuoden 2001 budjettilaissa säädetyn velvollisuuden antaa kertomus 9 kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tansanian tarkastusviraston tarkastustoiminnasta on kerrottu lähemmin kertomuksen luvussa 3.2.6.

²² *International Development Association.*

3.2.5 Budjettituen käytön seuranta

Budjettituen vuosiarviointi

Suomi toimii Tansanian budjettitukiyhdistyksessä 14 monen- ja kahdenvälisen avunantajan muodostaman ryhmän jäsenenä. Ryhmän jäsenet tuovat budjettituen seurantaan ja vuoropuheluun oman osaamisensa ja kanavansa. Avunantajaryhmä valitsee keskuudestaan ryhmälle puheenjohtajan. Jatkuvuuden varmistamiseksi ja vastuun jakamiseksi puheenjohtaja muodostaa edellisen ja tulevan puheenjohtajan kanssa niin sanotun troikan. Puheenjohtajan tehtäviin kuuluu ryhmän kantojen koordinointi ja ryhmän edustaminen hallituksen kanssa käytävissä neuvotteluissa. Avunantajaryhmä kokoontuu kuukausittain sekä johtotasolla²³ että ekonomistien kesken. Vuosiarvion aikana kokouksia järjestetään useammin. Kuviossa 1 on kuvattu budjettituen seuranta- ja vaikuttamiskanavia.



Kuvio 1. Budjettituen seuranta- ja vaikuttamiskanavia.²⁴

²³ Head of Cooperation.

²⁴Tansania, Suomen ohjelmayhteistyön ohjelmointiasiakirja 2006.

Seuranta ja vaikuttaminen on ympärivuotista toimintaa. Seurannan tärkein vuosittainen tapahtuma on lokakuussa järjestettävä vuosiarviointi. Se toimii kokoavana foorumina, jolla voidaan käsitellä vuoden aikana saatua uutta tietoa sekä budjettituen käytöstä instrumenttina että tämän tuen aikaansaamista vaikutuksista. Aikaisemmasta kahdesti vuodessa tapahtuneesta seurannasta siirryttiin yhteen vuosiarviointiin.

Budjettituen vuosiarviointi Tansanian tilivuodelta 2004/2005 järjestettiin Dar es-Salaamissa 3.-25.10.2005. Vuosiarvioinnin yhteydessä valmisteltiin myös uutta Tansanian hallituksen ja avunantajien välistä yhteisrahoitusasiakirjaa ja siirryttiin uuden arviointikehikon²⁵ käyttöön. Seurantaindikaattoreiden lisäksi siihen on sisällytetty niin sanotut taustalla olevat prosessit,²⁶ jotka antavat tietoa köyhyyden vähentämishojelman toimeenpanon edistymisestä ja budjettituen edellytysten kehittymisestä

Arviointikehikko on keskeinen väline budjettituen seurannassa. Kun vanha PAF-matriisi keskittyi lähinnä prosessi-indikaattoreiden seurantaan, on uudessa matriisissa peruseriaatteena se, että seurannan perustaksi on valittu rajallinen määrä toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia mittareita. Mittarit ovat monivuotisia ja kuvaavat niitä keskeisiä prosesseja, joiden edistymistä seurataan vuoteen 2010 saakka. Mittareiden valinta on perustunut hallinnonalojen sektoriarviointeihin tai muihin vastaaviin käynnissä oleviin kehittämis- ja arviointiprosesseihin. Toiminnan edistymiselle on myös asetettu vuosittaiset tavoitetasot. Uusi seurantamalli linkittää aikaisempaa kiinteämmin budjettituen seurannan sekä kansallisiin julkishallinnon budjetointi- ja seurantajärjestelmiin että kansallisiin strategioihin ja niiden toteutumisen seurantaan.

Arviointikehikon mukaisesti vuosiarvioinnin teki kuusi asiantuntijaryhmää. Ryhmien 2-4 seuranta-alueet vastasivat suoraan Tansanian kasvu- ja köyhyydenvähentämishojelman klustereita. Loput ryhmistä keskittyivät lähinnä budjettituen julkistaloudellisiin kysymyksiin. Ryhmien seuranta-alueet olivat

1. Makrotalous
2. Kasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen
3. Elämisen laatu ja sosiaalinen hyvinvointi

²⁵ *Performance Assessment Framework, (PAF).*

²⁶ *Underlying Processes.*

4. Hyvä hallinto
5. Resurssien hallinta ja budjettikuri
6. Julkishallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät.

Vuosiarvioinnista laadittu, 15.12.2005 päivätty loppuraportti sisältää päätelmät arvioinnin keskeisistä tuloksista sekä temaattisten ryhmien seurantatyön tulokset. Arvioinnin tuloksia on käsitelty Tansanian hallituksen ja avunantajien yhteisessä kokouksessa.

Vuosiarvioinnin keskeinen lopputulos oli, että Tansanian köyhydenvähentämishojelman toteutus on yleisesti ottaen edennyt tyydyttävästi. Suurimpina ongelmina pidettiin Tansanian tarkastusviraston tilintarkastusraporttien viiveitä, uuden korruption vastaisen lain ja sitä koskevan toimintaohjelman viivästymistä sekä julkisen sektorin palkkauudistuksen hitautta.

Keskeisiä havaintoja seuranta-alueittain olivat

Makrotalouden vakaus

Tansanian makrotalous on kehittynyt suotuisasti usean vuoden ajan. Tulot henkeä kohden laskettuna ovat kuitenkin erittäin alhaiset, minkä vuoksi köyhyden vähentäminen edellyttää jatkuvaa voimakasta talouskasvua, alhaista inflaatiota ja monivuotisia reformeja. Köyhyden vähentämishojelman toteuttamiseen tulee kohdentaa lisäresursseja, jotta sillä olisi vaikutuksia köyhyden vähentämiseen.

Talouskasvu ja tuloköyhyden vähentäminen

Hyvän talouskasvun jatkuminen on riippuvainen hallituksen yksityisen sektorin ja maatalouden kehittämissuojelmien johdonmukaisesta toteuttamisesta. Tärkeitä uudistuksia on toteutettu, mutta niitä on edelleen jatkettava talouskasvun pullonkaulojen poistamiseksi varsinkin maataloudessa, energiasektorilla ja tiestön infrastruktuurissa.

Elämisen laatu ja sosiaalinen hyvinvointi

Tälle ryhmälle kuuluvilla asioilla on keskeinen merkitys köyhyden muutosten seurannassa. Ryhmän seuranta-alue on kattava. Tärkeitä seurannan alueita ovat terveys, koulutus ja vesihuolto. Poikkileik-

kaavista aihealueista ryhmälle kuuluvat HIV/AIDS, sosiaaliturva ja sukupuolten tasa-arvo. Seurannassa eri alueiden kehitystä kuvaavat sektoriselvitykset muodostavat tärkeän perustan. Eri sektoreiden etenemisessä on suuria eroja. Vuosiarvioinnin mukaan näyttää siltä, että maaseudun köyhyyden vähentäminen tulee jatkossakin olemaan ohjelman keskeinen haaste, joskin merkkejä sen vähenemisestä on havaittavissa. Indikaattoreita tarkasteltaessa selvää edistymistä on tapahtunut koulutuksen saatavuudessa sekä lapsikuolleisuuden ja aliravitsemuksen vähentymisessä. Äitikuolleisuudessa ja puhtaan veden saatavuudessa ei sen sijaan ole tapahtunut parannusta. Myös maan suureen alueelliseen ja sosiaaliseen epätasa-arvoisuuteen kiinnitettiin arvioinnissa vakavaa huomiota.

Hyvä hallinto ja tilivelvollisuus

Useimmat tämän alueen tavoitteista saavutettiin, mutta riskitekijöitäkin arvioitiin edelleen olevan. Merkittävimpiä näistä olivat uuden korruption vastaisen lain ja toimenpideohjelman jatkuva viivästyminen. Paikallishallintouudistuksessa ja julkisessa taloushallinnossa arvioitiin tapahtuneen merkittävää kehitystä.

Resurssien kohdentaminen ja budjetin johdonmukaisuus

Valtion budjetointijärjestelmän uudistamista pidettiin erittäin positiivisena asiana. Uusi järjestelmä²⁷ sisältää aikaisemmin puuttuneen linkin köyhyydenvähentämishjelman ja budjetin määrärahojen välillä. Poikkeamat budjetoitujen ja toteutuneiden menojen välillä muodostivat edelleen ongelman. Tilikaudella 2004/2005 toimintamenojen poikkeama pääluokkatasolla (at vote level) oli 18 prosenttia. Lisääntyneistä päivärahoista aiheutunutta menojen kasvua pidettiin huolestuttavana. Valtion tulot kasvoivat 2 prosenttia ennustettua enemmän.

²⁷ *The Strategic Budget Allocation System, (SBAS).*

Yleisesti ottaen julkisen taloushallinnon kehitystä pidettiin hyvänä. Tämä näkemys perustuu useiden Tansaniassa viime vuosina toteutettujen julkisen taloushallinnon suorituskykyä mittaavien selvitysten ja tutkimusten lopputuloksiin. Näitä ovat muun muassa julkisen varainkäytön arviointi.²⁸ Julkisen taloushallinnon ja siihen liittyvien riskien seuraamiseksi avunantajat ja hallitus ovat sopineet yhden työkalun käytöstä. Tällaisena toimii Maailmanpankin johdolla suoritettava Public Expenditure and Financial Accountability Review (PEFAR). Vuoden 2005 selvityksessä käytettyjen 29 indikaattorin perusteella taloushallinnon tilan yleisarvosanaksi muodostui "hyvä". Budjettituen vuosiarviointissa syksyllä 2005 kaikki avunantajat käyttivät niin sanottuja PEFA-indikaattoreita julkisen taloushallinnon kehittämisen seurannassa.

Julkisten hankintojen kehittämisessä merkittävänä asiana pidettiin uuden hankintalain voimaantuloa vuoden 2005 maaliskuussa ja julkisten hankintojen uuden valvontaelimen²⁹ perustamista. Hallinnon haasteena on uusien hankintaperiaatteiden omaksuminen.

Vuosiarviointin tehtävänä oli myös selvittää ne asiat, jotka olivat jääneet avoimiksi edellisessä arvioinnissa ja joita ei ollut sisällytetty uuteen arviointikehikkoon. Yhteensä 51:stä vireillä olevasta asiasta 30:ssä oli tapahtunut tyydyttävää kehitystä. Tarkoituksena on, että vielä avoinna olevien asioiden seuranta kytketään eri alueiden taustaprosesseihin.

3.2.6 Yhteistarkastus - HOAP Review of PRBS³⁰ Tanzania

Ulkoisen tarkastuksen harmonisointiin liittyvän HOAP-työryhmän toteuttaman Tansanian budjettituen yhteistarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että Tansanian valtio on vastaanottanut sille maksetun budjettituen, sisällyttänyt sen talousarvioonsa ja että tuki talousarviota toimeenpantaessa on käytetty Tansanian lainsäädännön ja yhteisrahoitusasiakirjan periaatteiden mukaisesti.

²⁸ *Public Expenditure Review, (PER).*

²⁹ *Public Procurement Regulatory Authority, (PPRA).*

³⁰ *Poverty Reduction Budget Support, (PRBS).*

Budjettitukivarojen käytön oikeellisuutta on arvioitu kolmesta eri lähteestä saatujen tietojen perusteella. Näitä olivat

- Tansanian valtion kirjanpito ja tilinpäätös
- valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta annettu Tansanian tarkastusviraston kertomus
- budjettituen seurantajärjestelmän tuottama informaatio.

Arviointiryhmä kävi seuraavissa kohteissa Tansanian valtionhallinnossa:

- Ministry of Finance (MoF)
- Ministry of Education (MoE)
- Ministry of Infrastructure (MoI)
- Accountant General
- Controller and Auditor General
- Public Accounts Committee (PAC)
- Bank of Tanzania (BoT).

Avunantajilta tietoja hankittiin seuraavista lähteistä:

- Public Finance Management-, Governance-, Poverty Monitoring and Budget Donor Working Groups
- World Bank (WB)
- African Development Bank (ADB)
- PRBS Secretariat
- Delegation of the European Commission
- UK Department for International Development (DFID)
- Suomen Tansanian suurlähetystö.

On syytä korostaa, että tarkastuksen kohteena olivat budjettitukea myöntävien maiden kehitysyhteistyöviranomaiset – ei Tansanian valtio. Budjettivarojen käytön ulkoinen tarkastus on Tansanian valtiontalouden tarkastusviraston tehtävä. Tarkoituksena on, että tiettyjen edellytysten täytyessä arviointiryhmä voi luottaa Tansanian tarkastusviraston tarkastustoimintaan ja sen työn tuloksiin.

Tilintarkastuksesta laadittu, kesäkuussa 2006 päivätty raportti on tämän kertomuksen liitteenä. Seuraavassa on esitetty raportin keskeisimmät havainnot:

Budjettituen maksuliikenne

- PRBS-maksatuksille ja niiden siirroille valtion tulotilille on olemassa asianmukainen seurantajärjestelmä
- PRBS 01 -tilille tehdyt maksatukset ovat tuottaneet korkoa, joka on lisätty Tansanian valtion saamaan budjettitukeen
- PRBS 02 -tilille suoritettavat maksut eivät ole tuottaneet korkoa.

Kirjanpito ja tilinpäätös

Tansaniassa on käytössä valtiovarainministeriön valvonnassa oleva integroitu taloushallintojärjestelmä.³¹ Järjestelmä on käytössä sekä keskus- että aluehallinnossa. Järjestelmää tukee automatisoitu maksuliikenne- ja kirjanpitojärjestelmä.³² Budjetointi ja kirjanpito tapahtuvat kassaperiaatteella.

Ministeriöt ja laitokset voivat tehdä sopimuksia vain edellyttäen, että niillä on riittävästi varoja sopimuksista aiheutuvien menojen kattamiseen. Arviointiryhmän mielestä tällainen menettely helpottaa seurantaa ja parantaa budjettikuria. Menettelyllä varmistetaan, etteivät ministeriöt sitoudu suurempiin menoihin, kuin niillä on käytettävissä varoja ja ettei valtion kassavaroja rasiteta liikaa.

Tansanian tarkastusviraston tilinpäätösraportin mukaan valtion tilivuoden 2004/2005 budjetti oli yhteensä 2,1 miljardia USD ja tilivuoden kokonaismenot 1,8 miljardia USD. Valtion kassamenot olivat 2,6 miljardia USD. Erotus johtui edellisen vuoden talousarviosta aiheutuneista maksuista..

Kassaperusteisen tilinpidon mukainen valtion vuotuinen tilinpäätös laaditaan kansainvälisten standardien mukaisesti noudattaen erityisesti kassaperusteista IPSAS-standardia.³³

Arviointiryhmän käsityksen mukaan tilivuoden 2004/2005 tilinpäätös oli pääosin tehty mainitun standardin edellyttämällä tavalla.

Tilinpäätösasiakirjojen laajuus ja yksityiskohtaisuus haittasivat tilinpäätöksen käyttökelpoisuutta: esimerkiksi valtiovarainministeriön tilinpäätösasiakirjoja oli 144 sivua. Standardin mahdollistamia yhteenvetoja ei ollut tehty. Arvioitsijoiden käsityksen mukaan tämä

³¹ *Integrated Financial Management System, (IFMS).*

³² *EPICOR.*

³³ *International Public Sector Accounting Standards.*

johtui historiallisista ja paikallisista syistä. Tavoitteena on, että tilinpäätös vastaisuudessa tilinpäätös laaditaan täysin standardin mukaisella tavalla.

Arviointiryhmän saaman tiedon mukaan Tansaniassa ollaan lähivuosina siirtymässä suoriteperusteiseen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen.

Tansanian tarkastusvirasto (OAG) ja sen tarkastustyö

Yhteistarkastuksen johtopäätökset budjettivarojen käytöstä Tansanian hallinnossa perustuvat pääasiassa Tansanian tarkastusviraston tekemiin tarkastushavaintoihin. Voidakseen luottaa viraston tekemään tarkastustyöhön on arviointiryhmä ensin arvioinut virastoa ja sen toimintaa tarkoitusta varten luotua kansainvälistä tilintarkastusstandardia, ISA-600, noudattaen. Arvio on yhteisraportin liitteenä.

Virastossa työskentelee 350 henkilöä, joista sen oman ilmoituksen mukaan vain 35 täyttää tarkastajan kelpoisuusvaatimukset. Käynnissä olevan koulutusohjelman avulla vaatimukset täyttävien määrää on tarkoitus nostaa viidessä vuodessa 108 henkilöön. Ruotsin tarkastusvirasto antaa virastolle konsulttiapua toiminnantarkastuksen kehittämisessä.

Tansanian tarkastusvirasto noudattaa tarkastustyössään INTOSAI:n tarkastusstandardeja Tansanian olosuhteisiin muunnettuina. Kansainväliseen tilintarkastusstandardiin³⁴ perustuvat käytännöt on tarkoitus ottaa käyttöön vuoteen 2010 mennessä. Tansanian tarkastusvirasto arvioi, ettei sillä vielä ole riittävästi atk-avusteisen ja hankintatoimen tarkastuksen asiantuntemusta pystyäkseen niiltä osin täyttämään ISA-standardin mukaiset vaatimukset.

Avunantajien Tansanian taloushallinnon tilasta syksyllä 2005 teetämissä arvioinnissa³⁵ käsiteltiin myös Tansanian tarkastusvirastoa. Virastoa koskevia keskeisiä suosituksia olivat

- viraston valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta parlamentille vuosittain annettavaan kertomukseen tulee sisällyttää yhteenvedot yksittäisten ministeriöiden tarkastusten päähavainnoista

³⁴ *International Standards of Auditing, (ISA).*

³⁵ *PEFAR 2005.*

- ministeriöiden antamat selitykset tarkastuksissa annettuihin huomautuksiin tulee perusteellisesti arvioida
- parlamentin tulisi vastaisuudessa nimittää viraston pääjohtaja
- parlamentin tarkastuslautakunnan³⁶ kuulemistilaisuuksien tulisi olla julkisia
- tarkastuslautakunnalla tulisi olla käytössään pieni tekninen sihteeristö.

Ministeriöiden tilinpidon vuositilintarkastukset varainhoitovuodelta 2004/2005 suoritettiin aikataulun mukaisesti. Kaikki tilintarkastuslausumat perusteltiin. Viraston kertomus varainhoitovuoden 2004/2005 tilinpäätöksen tarkastuksesta valmistui ja luovutettiin parlamentille lain edellyttämässä määräajassa. Tarkastuksesta laadittiin myös yhteenvetoraportti, joka käsitellään parlamentin tarkastusvaliokunnassa.

Varainhoitovuodelta 2004/2005 annetuista vastuuvapausmenettelyyn tarkoitetuista tarkastuslausumista 34 prosenttia oli puoltavia (ns. puhtaita), 63 prosenttia sisälsi huomautuksia ja 3:ssa prosentissa annettiin kielteinen lausuma. Yleisiä tarkastuksessa havaittuja syitä huomautuksiin olivat

- menot eivät perustuneet laskuihin tai kuitteihin
- tavaroiden ja palveluiden ostoista puuttuivat toimitusasiakirjat
- inventaarioluetteloissa oli puutteita
- ei-raportoidut pankkitilit (undisclosed bank accounts).

Näiden puutteellisuuksien johdosta menojen oikeellisuudesta ei voitu varmistua 99 miljardin Tansanian shillingin (TzSh) edestä. Luku vastaa noin 76 miljoonaa USD.

Muita yleisiä syitä tilintarkastushuomautuksille olivat

- kirjaamattomat varat
- puutteet varastokirjanpidossa
- epätäydellinen tositeaineisto
- kirjanpitovirheet
- pankkitilien puuttuvat täsmätykset.

³⁶ *Public Accounts Committee, (PAC).*

Näiden puutteiden johdosta menojen oikeellisuudesta ei voitu varmistua 63 miljardin Tansanian shillingin arvosta. Tämä vastaa noin 48 miljoonaa USD.

Nämä luvut antavat viitteitä siitä, että Tansanian tarkastusviraston tarkastusten mukaan erilaisten virheitten määrä olisi lähes 7 prosenttia valtion kaikista menoista. Lukua voidaan pitää huolestuttavan suurena.

Koska joissakin ministeriöissä tehtiin menokirjauksia myös pelkkien varausten perusteella, ei Tansanian tarkastusviraston tarkastuksessa ollut voitu varmistua siitä, että mainitut laskuihin perustumatonta menokirjaukset olisivat tosiasiallisesti tarkoittaneet virheellistä menettelyä tai valtion varojen menetyksiä. Koska tarkastuslausuman laadinnassa otetaan huomioon INTOSAI:n standardien lisäksi tarvittavassa määrin paikalliset säännökset, ei Tansanian tarkastusviraston esittämien tarkastuslausumien luotettavuutta ole syytä kyseenalaistaa.

Arviointiryhmä toteaa yhteenvedona, että Tansanian tarkastusviraston noudattamassa tarkastusmenettelyssä on puutteita, joiden poistamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin. Todettuja puutteita ei ole pidetty senlaatuksina, ettei Tansanian tarkastusviraston suorittaman tilintarkastuksen tuloksiin voitaisi laaja-alaisesti yhtyä.

Väärinkäytökset ja korruptio

Tansanian tarkastusviraston varainhoitovuodelta 2004/2005 antaman kertomuksen mukaan erilaisten menetysten ja virheellisten maksujen yhteismäärä vastasi 32 miljoonaa USD. Se jakaantui seuraavasti:

– käteisvarat	1,6 miljoonaa USD
– shekit	18,5 miljoonaa USD
– epäselvät maksut	9,5 miljoonaa USD
– varastohävikit	2,6 miljoonaa USD.

Viraston tarkastuksissa ilmeni myös laskuihin perustumatonta maksuja yhteensä 59 miljoonan USD:n arvosta. Kuten edellä kerrotusta ilmenee, epäselväksi jäi, oliko kyse virheellisistä maksuista, noudatetusta kirjauskäytännöstä tai raportoinnin ajoituksesta.

Havaitut menetykset ja virheelliset maksut antavat viitteitä heikkouksista valtion taloushallinnon valvontajärjestelmissä. Varmuu-

della todetut menetykset edustavat 1,7 prosenttia Tansanian valtion vuoden 2004/2005 kokonaismenoista. Menetykset voivat kuitenkin olla suuremmat, mikäli laskuttamattomiin menoihin sisältyy virheellisiä maksuja.

Tansanian tarkastusviraston mukaan heikkoudet prosesseissa asettavat valtion taloushallinnon alttiiksi väärinkäytöksille, korruptiolle, intressiristiriidoille ja lainvastaiselle toiminnalle. Näitä esiintyy muun muassa seuraavissa yhteyksissä:

- väärinkäytökset koskevat varsinkin paikallishallinnon menoja
- korruptiota esiintyy pääasiassa hankintasopimusten tekemisen yhteydessä. Tämä viittaa puutteisiin hankintaprosesseissa.
- säännöstenvastaista toimintaa tapahtuu useilla alueilla, kuten hankinnoissa ja menojen dokumentoinnissa. Puutteita on myös kurinpitoprosesseissa, joiden tarkoituksena on varmistaa lainmukainen toiminta.

Maailmanpankki, kuten avunantajat yleisemminkin, ovat todenneet, että Tansaniassa on olemassa riski väärinkäytöksille ja korruptiolle.

Tansanian hallitus on tietoinen siitä, että maahan kohdistuvilla väärinkäytös- ja korruptioepäilyillä on myös valtiontaloutta laajemmat vaikutukset. Hallitus on vastannut tähän ryhtymällä toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on estää ja paljastaa korruptiota ja asettaa siihen syyllistyneet vastuuseen esimerkiksi perustamalla korruption vastainen komissio. Joihinkin toimiin on ryhdytty vasta äskettäin, minkä vuoksi tuloksia on odotettavissa vasta ajan myötä. Tansanian tarkastusviraston käsityksen mukaan jo voimassa olevien lakien toimeenpanolla voitaisiin selvästi vähentää maassa esiintyvää korruptiota ja väärinkäytöksiä. Avunantajat ovat myös korostaneet korruption vastaisten toimenpiteiden tehokkaan toimeenpanon tärkeyttä.

Tarkastuksessa haastateltujen Tansanian valtion virkamiesten käsityksen mukaan julkiseen varainkäyttöön ei kohdistu oleellista väärinkäytös- tai korruptioriskiä.

Yhteenvetona arviointiryhmä on todennut, että väärinkäytösten ja korruption riski on selvästi olemassa. Tästä huolimatta ei arvioinnin perusteella kuitenkaan saatu riittävää näyttöä siitä, että Tansanian valtion taloushallinnon järjestelmissä olisi siinä määrin puutteita, että olennaisten virheiden esiintyminen olisi todennäköistä.

Budjettituen seurantajärjestelmä

Budjettitukiyhteistyölle yhteisrahoitusasiakirjassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen seurantaan varten on asetettu joukko asiantuntijaryhmiä.

Arviointiryhmä totesi, että mikään seurantaryhmistä ei ollut erityisesti vastuussa avunantajien budjettitukimaksuihin liittyvästä seurannasta, jonka puitteissa varmistuttaisiin siitä, että nämä maksut huomioidaan budjettivalmisteluissa ja -analyyseissä ja että budjettitukisopimuksen vaikutukset otetaan huomioon Tansanian valtiontalouden tarkastusviraston vuotuisessa raportoinnissa parlamentille sekä parlamentin tarkastusvaliokunnan seurantatyössä. Ryhmän käsityksen mukaan tällaisesta seuranta- ja analyysityöstä olisi hyötyä vastaisuudessa.

Budjettitukiseurannan asiantuntijaryhmät ovat työskennelleet suunnitellulla tavalla. Puolivuosi- ja vuosiarviointien johtopäätökset ovat perustuneet ryhmien tekemiin havaintoihin. Viimeisimmän vuosiarviointin lopputuloksena on esitetty, että edistyminen köyhyydenvähentämishojelman toteutuksessa on ollut keskimäärin tyydyttävää. Huolenaiheina mainittiin erityisesti jatkuvat viiveet valtion tilinpäätöskertomuksen antamisessa parlamentille sekä korruptiolainsäädäntöön ja palkkauudistukseen liittyvissä reformeissa. Aikatauluistaan jäljessä olevista kehittämisalueista on laadittu toimenpidesuunnitelmat.

Seurannan puolivuosi- ja vuosiraportit sisälsivät myös yksityiskohtaista tietoa yhteisrahoitusasiakirjan toteuttamisesta tarkoitusta varten luotujen seurantaindikaattorien valossa. Arviointiryhmän mielestä eräissä tapauksissa oli vaikeata todentaa, millä tavalla seuranta-aineistoa oli käytetty ja tulkittu pääteltäessä eri toiminnoissa tapahtuneesta edistyksestä. Kaiken kaikkiaan useimmat tavoitteet katsottiin kuitenkin saavutetuiksi ja seuranta-aineiston sisältämät tiedot tukivat johtopäätöstä, jonka mukaan yhteisrahoitusasiakirjan toteutuksessa oli tapahtunut tyydyttävää edistystä.

Köyhyydenvähentämishojelman seurantajärjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että se tuottaisi nykyistä luotettavampaa tietoa ohjelman köyhyyden vähentämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkoituksena on siirtyä enemmän määrällisiä tuloksia korostavaan seurantajärjestelmään, jonka keskeisiä osia ovat

- köyhyyden seuranta – jossa arvioidaan köyhyydenvähentämisen tuloksia ruohonjuuritasolla (value for money)

- budjetointi ja budjetin toimeenpano – jossa arvioidaan hallituksen priorisoiman resurssien kohdentamisen ja varojen käytön tarkoituksenmukaisuutta
- julkinen taloushallinto – jossa arvioidaan varojen vastaanottamiseen ja lopulliseen käyttöön liittyvää tilivelvollisuutta (dealing with the fiduciary risk).

Yhteenvedo yhteistarkastuksen tilintarkastushavainnoista Tansanialle tilikaudella 2004/2005 myönnetystä budjettituesta

- Oli olemassa selvä kirjausketju, joka osoitti avunantajien suorittamien maksujen päätyneen Tansanian hallitukselle.
- Julkiselle varainkäytölle oli olemassa selvät lainsäädännölliset ja hallinnolliset puitteet. Varoja käyttäneet ministeriöt olivat määräjassa laatineet tilinpäätöksensä, jotka Tansanian tarkastusvirasto oli tarkastanut. Tarkastusviraston soveltamissa menetelmissä on kuitenkin selviä puutteita, joita ollaan korjaamassa. Kyseiset heikkoudet eivät kuitenkaan ole omiaan estämään laajaa luottamusta Tansanian tarkastusviraston tarkastustoimintaa kohtaan.
- Tarkastusvirasto oli havainnut valtion taloushallinnon prosesseissa heikkouksia, jotka altistavat taloushallinnon väärinkäytöksille ja korruptiolle. Tarkastusviraston valtion tilinpäätöksestä tilikaudelta 2004/2005 antaman kertomuksen mukaan 32 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria oli käytetty säännösten vastaisesti. Myös Maailmanpankki ja muut rahoittajat ovat tietoisia väärinkäytösten ja korruption mahdollisuudesta. Tansanian hallitus on valmistellut ohjelmaa, jonka avulla on tarkoitus estää ja paljastaa väärinkäytös- ja korruptiotapauksia ja asettaa niistä epäillyt syytteeseen. Vaikka väärinkäytösten ja korruption vaara on selvästi olemassa, on vain rajoitetusti suoranaista näyttöä siitä, että valtion taloushallinnon järjestelmissä olisi siinä määrin puutteita, että ne mahdollistaisivat oleellisen säännösten vastaisen toiminnan.
- Avunantajayhteisö on yhdessä Tansanian hallituksen kanssa koonnut asiantuntijaryhmiä seuraamaan yhteisrahoitusasiakirjassa sovittujen toimenpiteiden toteutusta. Näytön tulkinta on vaikeaa, mutta yleisesti ottaen arviointiryhmä tukee avunantajien päätelmää, että yhteisrahoitusasiakirjan toteutuksessa on edistytty tyydyttävästi.

Budjettitukirahoituksesta sopiessaan avunantajat tiedostavat, että Tansania on alhaisen tulotason maa, jonka taloushallinnon järjestelmissä on heikkouksia, joita ollaan korjaamassa uudistusohjelmien avulla. Tulee kuitenkin viemään oman aikansa, ennen kuin uudistusten vaikutukset alkavat selvästi näkyä. Arviointiryhmä tiedostaa, että siihen saakka heikkouksia tulee esiintymään.

Kunkin HOAP-yhteistyöhön osallistuvan valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on arvioida, onko niiden toimintaa sääntelevien kansallisten määräysten ja vaatimusten valossa olemassa riittävät perusteet tili- ja vastuuvapauden myöntämiselle oman maansa kehitysapuviranomaiselle Tansanialle sen tilikaudella 2004/2005 maksetusta köyhyiden vähentämishjelman budjettituesta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhteistarkastukseen osallistumisen tavoitteena ei ollut tilintarkastuslausuman antaminen asiassa, sillä tilintarkastustuomioistuimen toimintapolitiikan mukaisesti lausumaa ei anneta maakohtaisten tilintarkastusten tuloksista. Kyseessä oli pilottitehtävä, jonka tarkoituksena oli tuottaa tietoa tilintarkastustuomioistuimessa budjettituen tarkastusparametreista käytävään keskusteluun. Työn tulokset auttavat tilintarkastustuomioistuinta arvioimaan tarkastuseriaatteidensa soveltumista budjettituen tarkastamiseen ja sitä, minkälaista näyttöä budjettitukivarojen käytöstä tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastussäännöt edellyttävät tilintarkastuslausuman antamiseksi.

3.2.7 Yhteistarkastus: Tansanian julkisen hankintatoimen reformit

Arviointiraportti Tansanian hankintatoimen uudistuksista on tämän kertomuksen liitteenä. Seuraavassa esitetään tiivistetysti arvioinnin keskeiset havainnot:

Arvioinnin taustaa

Julkiset hankinnat valittiin HOAP-ryhmässä selvityksen kohteeksi, koska niiden osuus on noin 70 prosenttia Tansanian valtion tabusarvion kokonaismenoista. Selvitys koski pelkästään keskushallintotasoja. Sen tavoitteena oli arvioida Tansanian hallituksen edistymistä julkiseen hankintatoimeen liittyvien menetelmien kehittämisessä ja

toimeenpanossa sekä avunantajaorganisaatioiden tämän alueen seurannan laatua.

Arvioinnissa käytettiin seuraavaa kysymyksenasettelua:

- hankinnat tapahtuvat terveeltä pohjalta ja vain oikeutettuun tarpeeseen perustuen
- hankinnat tehdään tarjouspyyntömenettelyä noudattaen
- toimitusten asianmukaisuudesta varmistuminen
- hankintasäännösten noudattamiseen liittyvät kontrollit painottaen erityisesti väärinkäytöksiin ja säännösten noudattamatta jättämiseen liittyviä riskejä
- hankintapäätöksiin liittyvän valitusmenettelyn asianmukaisuus.

Arvioinnin perustaksi hankittiin tietoja seuraavista lähteistä Tansanian valtionhallinnossa:

- Ministry of Finance (MoF)
- Ministry of Education (MoE)
- Ministry of Infrastructure (MoI)
- Public Procurement Regulatory Authority (PPRA)
- Prevention of Corruption Bureau (PCB)
- Good Governance Coordination Unit (GGCU)
- Controller and Auditor General (CAG)
- Public Accounts Committee (PAC).

Avunantajataholta tietoja hankittiin seuraavista lähteistä:

- Public Finance Management-, Governance-, Poverty Monitoring and Budget Donor Working Groups
- World Bank (WB)
- African Development Bank (ADB)
- PRBS Secretariat
- Delegation of the European Commission
- UK Department for International Development (DFID)
- Suomen Tansanian suurlähetystö.

Lyhyt katsaus viime vuosien hankintauudistuksiin

Maa- ja metsätalouden kehittämissääntöjen hankintatoimen arviointia koskevassa raportissa vuodelta 1996³⁷ tuotiin esiin useita maan hankintajärjestelmään liittyviä vakavia puutteita ja tehtiin ehdotuksia kiireellisistä uudistuksista. Osa raportin suosituksista huomioitiin vuonna 2001 voimaan tullessa uudessa hankintalainlaissa. Vastaava arviointiraportti vuodelta 2003 sisälsi myös useita kehittämissuosituksia, jotka koskivat muun muassa keskitettyä hankintalautakuntaa,³⁸ hankintojen hajauttamista ja kapasiteettikysymyksiä.

Keväällä 2006 valmistuneen, hankintatoimintaa koskeneen selvityksen tehtäväkuvauksen mukaan edellisen raportin suositusten toimeenpanossa oli tapahtunut valtaisa edistymistä.

Arviointiryhmän haastatteleminen avunantajien ja Tansanian valtionhallinnon edustajien mielestä uudistustyö on käynnistynyt hyvin, mutta jatkon kannalta keskeisessä asemassa tulee olemaan sen toimeenpano.

Uusi hankintalainsäädäntö

Vuoden 2004 hankintalain voimaantulo toukokuussa 2005 merkitsi tärkeää askelta Tansanian julkisen hankintajärjestelmän kehityksessä, joskin sen lopulliset vaikutukset on nähtävissä vasta toteutuksen ulottuessa hallinnon kaikille tasoille³⁹. Laissa otettiin huomioon monia Maa- ja metsätalouden vuoden 2003 arviointiraportin suosituksia. Laki sisältää kaksi perustavaa laatua olevaa uudistusta. Ne ovat julkisia hankintoja koskevan valvontalautakunnan⁴⁰ ja julkisia hankintoja koskevan valituslautakunnan⁴¹ perustaminen sekä hankintavastuun hajauttaminen ministeriöille ja laitoksille.

Hankintojen valvontalautakunnalla on viisi lakiin perustuvaa päätehtävää:⁴²

³⁷ *Country Procurement Assessment Report, (CPAR).*

³⁸ *Central Tender Board, (CTB).*

³⁹ *Paikallishallinnossa, jossa käytetään noin 20 % valtion varoista, noudatetaan vielä osittain vuoden 2001 hankintalakiin perustuvia säännöksiä. Tästä on aiheutunut useita ristiriitatilanteita.*

⁴⁰ *Public Procurement Regulatory Authority, (PPRA).*

⁴¹ *Appeal Authority.*

⁴² *Julkisista hankinnoista annettu laki, sivu 4.*

1. varmistaa oikeudenmukaiset, kilpailuun ja syrjimättömyyteen perustuvat, läpinäkyvät sekä vastinetta rahalle (value for money) antavat hankintastandardit ja -käytäntöt
2. hankintaperiaatteiden, -järjestelmien ja -käytäntöjen yhdenmukaistaminen
3. julkisten hankintastandardien luominen
4. säännösten noudattamisen seuranta
5. hankintaosaamisen kehittäminen.

Lain mukaan valvontalautakunnalla on lisäksi 18 muuta tehtävää, jotka tukevat sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Näitä ovat muun muassa:

- neuvontatoiminta
- hankintajärjestelmän toimivuuden seuranta ja sitä koskeva raportointi
- hankintaa suorittaviin viranomaisiin kohdistuva säännöllinen tarkastustoiminta
- hankintasopimusten ja niiden toimeenpanon seuranta.

Laki antaa valvontalautakunnalle merkittävän tarkastusoikeuden.⁴³ Lautakunnalla on oikeus tarkastaa kaikki hankintoja suorittavien viranomaisten ja myös toimittajien hankintoihin liittyvät asiakirjat.

Hankintojen valituslautakunnan perustamisen myötä Tansaniassa on sanottu olevan yksi maailman kattavimpia ja vahvimpia valitusten arviointimekanismeja.

Uudessa hankintalaissa määritellään ne hallinnolliset puitteet, joiden sisällä hankintoja suorittavilla viranomaisilla on täysi vastuu hankintoihin liittyvästä päätöksenteosta ja hallinnoinnista. Hankintaprosessi saa alkunsa käyttäjäyksiköiden tarpeista. Sen hallinnoinnista vastaa erityinen yksikkö. Arviointikomitea tarkastaa hallinnointiyksikön tekemät hankintaesitykset. Lopullisen hankintapäätöksen tekee yksikön hankintalautakunta. Tämä on merkittävä muutos vanhan lain mukaiseen tilanteeseen, jossa keskuslautakunta hyväksyi kaikki hankinnat, joiden arvo ylitti 450 miljoonaa Tansanian

⁴³ *Laki julkisista hankinnoista 2004, sivu 7.*

shillinkä⁴⁴ sekä suuren osan hankinnoista, joiden arvo ylitti 10 miljoonaa Tansanian shillinkä⁴⁵.

Hankintasääntöjen noudattaminen

Saadakseen ensikäden tietoa uuden lainsäädännön vaikutuksista arviointiryhmä haastatteli keskeisiä virkamiehiä Tansanian tarkastusvirastossa, hankintojen valvontalautakunnassa sekä valtiovarainministeriössä, työministeriössä ja opetusministeriössä.

Tansanian tarkastusvirastolla on lakiin perustuva velvoite antaa tarkastuslausuma siitä, miten hyvin ministeriöt ja muut viranomaiset noudattavat hankintalakia.⁴⁶ Velvoite on uusi.

Viraston kertomuksessa tilivuodelta 2004/2005 todetaan, että 60 tarkastetusta viranomaisesta 35 toimi säännösten mukaisesti. Vaikka luku tuntuu rohkaisevalta, kertomuksesta ilmenee kuitenkin, että viraston rajallisista resursseista johtuen hankintoihin kohdistunut tarkastustoiminta oli puutteellista. Myös muun muassa Maailmanpankin hankintatointa koskevassa arviointiraportissa vuodelta 2003⁴⁷ on todettu, että Tansanian tarkastusviraston tekemä hankintojen tarkastaminen ei ole riittävän kattavaa, jotta hankintasäännösten noudattamisesta voitaisiin varmistua.

Tansanian tarkastusviraston puutteellisesti suorittamaa hankintatoimen tarkastusta lieventää hankintalautakunnan tehtävä hankintasäännösten noudattamisen valvonnassa. Viraston on tarkoitus selvittää, missä määrin sen hankintatarkastukset voisivat jatkossa perustua lautakunnan valvontatyöhön. Tämä selviää kuitenkin vasta lautakunnan tullessa täysin toimintakykyiseksi.

Toukokuussa 2005 perustettu hankintojen valvontalautakunta ei ole vielä saavuttanut täyttä toimintavalmiutta. Lautakunnan suunnitelluista 51 virasta oli lokakuussa 2006 täytettynä 33⁴⁸. Lautakunnan arvion mukaan sillä tulee olemaan täysi miehitys kesäkuuhun 2007 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan haasteellista, koska Tansaniassa vallitsee suuri pula julkisen hankintatoimen asiantuntijoista.

⁴⁴ Noin 280.000 euroa.

⁴⁵ Noin 6.000 euroa.

⁴⁶ *Julkisista hankinnoista annettu laki 2004, sivu 44.*

⁴⁷ *CPAR 2003, kohta 61.*

⁴⁸ *Suomen Tansanian suurlähetystön sähköpostiviesti 20.10.2006.*

Edellä tässä luvussa mainituissa kolmessa ministeriössä tehtyjen haastattelujen perusteella näyttää ilmeiseltä⁴⁹, että uutta hankintasäännöstöä noudatetaan. Vaikka merkittävien hankintapäätösten tekeminen kuuluu ministeriöiden alaisille virastoille ja laitoksille⁵⁰, toimivat ministeriöt kuitenkin hyvänä esimerkkinä muulle hallinnolle perustaessaan viipymättä lain edellyttämät hankintalautakunnat, hallintoyksiköt ja arviointikomiteat.

Myös hankinta-asiakirjoihin kohdistetun rajallisen tutustumisen perusteella voitiin todeta, että toiminnassa noudatettiin hankintalain määräyksiä.⁵¹

Avunantajayhteisö seuraa yhteisrahoitusasiakirjan toimeenpanossa vuoden 2004 hankintalakia noudattavien hankintayksiköiden lukumäärää. Seurannan perustasoksi on määritelty 10 prosenttia ja tavoitteeksi on asetettu, että vuonna 2010 hankintalakia noudattaa 80 prosenttia yksiköistä. Seurannassa käytetty lähtötaso poikkeaa merkittävästi Tansanian tarkastusviraston arviosta, jonka mukaan noin kaksi kolmasosaa hankintayksiköistä noudattaa hankintalainsäädäntöä.

Hankintakäytäntöjen kehittyminen

Julkisista hankinnoista vuonna 2004 annetun lain voimaansaattaminen on selvä osoitus siitä, että hankintajärjestelmän puutteita on ruvettu korjaamaan. Lakiuudistus perustuu pitkälti vuonna 2003 Maailmanpankin johdolla tehdyn hankintaselvityksen suosituksiin. Missä määrin säännöspuolella tapahtunut kehitys tulee näkymään objektiivisesti mitattavissa olevina parannuksina hankintakäytännöissä, on vaikeammin arvioitavissa, varsinkin lyhyellä aikavälillä.

Tansanian tarkastusvirastolla on tärkeä tehtävä arvioitaessa hankintasäännösten noudattamista ja hankintakäytäntöjen kehittymistä virastoissa ja laitoksissa. Vuoden 2001 talousarviolain mukaan tarkastusviraston tehtävänä on myös tehdä toiminnantarkastuksia.

⁴⁹ Jotta hankintasäännösten noudattamisesta voitaisiin lausua enempää, edellyttäisi se syvällisempää arviointia.

⁵⁰ Paikallishallinnossa hankintalain noudattamisessa ei olla yhtä pitkällä. Tämä johtuu siitä, että paikallishallinnolle soveliaita lain soveltamisohjeita ei vielä ole julkaistu.

⁵¹ Ministeriöiden noudattamien hankintakäytäntöjen perusteellinen selvittäminen ei ole kuulunut tämän arvioinnin tehtäviin.

Toistaiseksi virasto ei ole tehnyt yhtään erityisesti hankintoihin kohdistunutta toiminnantarkastusta. Suunnitteilla oleviin neljään toiminnantarkastukseen sisältyy kuitenkin myös hankintoihin liittyviä kysymyksiä.

Uuden hankintalainsäädännön periaatteiden mukaisesti virastojen ja laitosten hankintasuunnitelmat tulee integroida osaksi niiden budjetointiprosessia. Tällainen suunnitelma oli tekeillä valtiovarainministeriössä.

Hankintaosaamisen puute on useissa yhteyksissä mainittu eräänä suurimmista hankintakäytäntöjen kehittämisen esteistä. Maailmanpankin hankintaselvitys vuodelta 2003 sisälsi ehdotuksia myös hankintaosaamisen parantamiseksi. Arviointiryhmän havaintojen mukaan näitä ehdotuksia ei ole toteutettu, joskin koulutusta on jossain määrin järjestetty.

Hankintaosaamisen kehittäminen yhteistyössä asiantuntijatahojen kanssa kuuluu hankintojen valvontalautakunnan lakisääteisiin tehtäviin.⁵² Vaikka lautakunta on jossain määrin järjestänyt hankintakoulutusta, tulee sen kyky suoriutua tästä tärkeästä tehtävästä olemaan rajoitettu, kunnes lautakunta toimii täydellä kapasiteetilla.

Hankintatoimen hajauttaminen saattaa moninkertaistaa lautakunnan kapasiteettivajeen vaikutukset. Ideaalitulanteessa hajauttamista ei olisi toteutettu ilman samanaikaisia kapasiteetin lisäämistöimenpiteitä. Riskinä on, että hajauttamiselle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Ottaen huomioon hankintatoimen hajauttaminen ja se, että lautakunnan kapasiteettivaje on ollut jo pitkään tiedossa, arviointiryhmä on pitänyt yllättävänä, etteivät avunantajat eksplisiittisesti seuraavat tällä alueella tapahtuvaa kehitystä. Tätä tarkoitusta palvelisi Tansaniassa olevien hankinta-asiantuntijoiden määrän seuranta.

Avunantajien yleisin toimenpide hankintaosaamisongelmien poistamiseksi on ollut teknisen avun antaminen. Näitä tukitoimenpiteitä ei ole aina koordinoitu tehokkaasti. Joidenkin avunantajien mielestä teknistä apua koskevien käytäntöjen harmonisointi olisi erityisen hyödyllistä. Afrikan kehityspankki suunnitteli hankintatoimen tukiohjelman vuonna 2003. Ohjelmaa ei ole vielä toimeenpantu ja se on päivityksen tarpeessa. Ohjelman suunniteltu päivittäminen tarjoaa kaikille avunantajille mahdollisuuden keskustella yhteistyön järjestämisestä tällä alueella.

⁵² *Julkisista hankinnoista annettu laki 2004, sivu 6.*

Kuten tässä luvussa on todettu, uudessa arviointikehikossa⁵³ seurannan mittarina käytetään uutta lainsäädäntöä noudattavien virastojen ja laitosten osuutta kaikista hankintoja suorittavista yksiköistä.

Vanhassa arviointikehikossa seurattiin tehtyjen hankintaselvitysten suositusten noudattamista.

Käytettyjä seurantamittareita voidaan siten varsinkin vanhassa arviointikehikossa pitää varsin prosessorientoituneina. Ne eivät mahdollistaneet objektiivisen ja vertailevan arvioinnin tekemistä toiminnan kehittymisestä pidemmällä aikavälillä. Myös toiminnan tehokkuutta kuvaavien mittareiden käyttöönottoaminen mahdollistaisi hankintatoimen kehittämiseen liittyvien laadullisten näkökohtien huomioon ottamisen. Tällaisesta kehityssuunnasta antaa viitteitä avunantajayhteisön vuosien 2005 ja 2006 PEFAR-arvioinneissa⁵⁴ käytetyn hankintatoimen kehitystä kuvaavan indikaattorin muuttaminen.

Korruptio

Asian luonteesta johtuen korruption vaikutuksia hankintatoimeen on käytännössä mahdotonta yksityiskohtaisesti selvittää, joskin korruption esiintymisestä tehdyillä arvioinneilla voi olla syvälinen vaikutus hallituksen, avunantajien ja tavarantoimittajien päätöksentekoon.

Maailmanpankin vuoden 2003 hankintaselvityksessä esitetyn arvon⁵⁵ mukaan noin 20 prosenttia Tansanian valtion menoista katoaa korruptioon. Kun hankintojen osuus valtion menoista on noin 70 prosenttia, on todennäköistä, että merkittävä osa oletetusta korruptiosta tapahtuu nimenomaan hankintojen yhteydessä.

Tansanian valtionhallinnon korruptiotilanteesta ei ole viime vuosina tehty riippumatonta selvitystä. Arviointiryhmän käsityksen mukaan tällaisen tekeminen olisi hyödyllistä. Vuoden 2006 keväällä tehdyssä hankintatointa koskevassa selvityksessä⁵⁶ suositeltiin, että hankintoihin liittyvän korruptiotiedon keräämistä ja levittämistä tu-

⁵³ *Performance Assessment Framework, (PAF).*

⁵⁴ *Public Expenditure and Financial Accountability Review, (PEFAR).*

⁵⁵ *CPAR 2003, Volume I, kohta 59, Fiduciary Risk Assessment for Provision of Poverty Reduction Budget Support in Tanzania.*

⁵⁶ *Public Expenditure Review, Procurement Joint Evaluation Report 2006.*

lisi lisätä. Hankintojen valvontalautakunnan tulisi osoittaa resurssit tehdä selvitys, jonka tulosten tulisi olla julkisia.

Korruption vastaista toimintaa Tansaniassa johtaa presidentin kanslian alaisuudessa oleva korruption vastainen yksikkö.⁵⁷

Vuoden 2003 CPAR-raportin mukaan korruption vastaisella yksiköllä on välitön tarve kouluttaa 60 henkilöä hankinta-asiantuntijoiksi. Yksikön organisaatiossa ei ole hankinta-asiantuntijoita eikä suunniteltua koulutusta ole järjestetty. Yksiköstä saatujen tietojen perusteella ei voida arvioida, kuinka paljon sen toiminnasta kohdistuu hankintoihin liittyvään korruptioon. Huomionarvoista on, että korruption vastainen yksikkö ei tee selvityksiä oma-aloitteisesti, vaan ainoastaan valituksiin perustuen.

Vuonna 2001 perustettu hyvän hallinnon koordinointiyksikkö⁵⁸ ohjaa korruption vastaista toimintaa koko hallinnon laajuisesti.

Yksikön arvion mukaan korruptio Tansaniassa on vähentynyt vuodesta 1999, mikä ilmenee myös Transparency Internationalin laatiman maan korruptiotilannetta kuvaavan indeksin kehityksestä. Yksikkö toivoo maan korruptiotilanteen edelleen paranevan varsinkin uuden korruption vastaisen lainsäädännön tullessa lukuisten viivästymisten jälkeen voimaan lähitulevaisuudessa.

Transparency Internationalin Tansaniaa koskevan korruptioindeksin luotettavuutta heikentää se, että järjestö lakkautti Tansanian yksikkönsä keväällä 2006 tämän ala-arvoisen työn johdosta.

Tulevaisuuden näkymät

Uusi hankintalainsäädäntö on tärkeä askel Tansanian julkisen hankintatoimen kehittämisyrittämissä. Ensimmäiset arviot sen toimeenpanosta ovat olleet varsin myönteisiä. Avunantajat ja maan hallitus ovat pitäneet lakiuudistusta tärkeänä ja ovat innokkaasti seuranneet sen toimeenpanoa.

Eräänä suurimpana haasteena tulee olemaan uuden lainsäädännön vaikutusten arviointi.

Tansanian tarkastusvirastolla on tärkeä rooli julkisen varainkäytön taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinneissa. Virasto ei ole kuitenkaan ainoa elin, joka tutkii hankintoihin liitty-

⁵⁷ *The Tanzanian Prevention of Corruption Bureau, (PCB).*

⁵⁸ *The Good Governance Coordination Unit.*

viä toiminnallisia kysymyksiä. Hankintojen valvontalautakunnan eräänä tehtävänä on myös seurata ja raportoida julkisen hankintajärjestelmän piirissä tapahtuvasta edistymisestä. Lisäksi valtiovarainministeriön varastojen valvonnasta vastaava osasto tekee tarkastustoimintansa yhteydessä myös toimintoihin liittyviä havaintoja.

Tarkastusviraston ja valvontalautakunnan tehtävien päällekkäisyyteen on kiinnitetty huomiota useissa yhteyksissä, samoin tarpeeseen varmistua siitä, ettei päällekkäistä työtä tehdä. Vastuiden päällekkäisyys saattaa toisaalta olla avunantajien kannalta hyödyllistä. Asianmukaisella tuella ja koordinoinnilla nämä yksiköt muodostavat hyvän potentiaalisen tietolähteen, jonka avulla avunantajat voivat arvioida hankintatoimessa tapahtuvaa kehitystä.

On epätodennäköistä, että vuoden 2004 hankintalakiin perustuvat reformit jäävät viimeisiksi. Vuoden 2006 keväällä tehty hankintatoimen arviointiraportti sisältää useita uusia muutossuosituksia. Koska indikaattoreilla usein seurataan, miten viimeisimmät ehdotukset on huomioitu lainsäädännössä, on olemassa riski, että aikaisempien reformien tulosten seuranta jää tekemättä. Jos nyt tehdyt ehdotukset johtavat uuteen lainsäädäntöön, ei sen vaikutusten seuranta saisi häiritä aikaisemmin toimeenpantujen uudistusten tulosten arviointia.

Käyttämällä sellaisia indikaattoreita, jotka eivät ole riippuvaisia uusien toimenpiteiden käyttöönotosta, voidaan lieventää riskiä siitä, että aikaisempien reformien vaikutukset jätetään huomioimatta. Niiden avulla voitaisiin muodostaa näkemys myös järjestelmän taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällaisia indikaattoreita voisivat olla:

- pätevien hankinta-ammattilaisten määrä
- hankintojen valituslautakunnan käsittelemien valitusten määrä
- julkisissa hankinnoissa käytettävien myyjien määrä
- hankintojen valvontalautakunnan suorittamien tarkastusten määrä
- korruption vastaisen yksikön tutkimuksiin perustuvien hankintoja koskevien syytteiden määrä.

PEFAR-raportissa⁵⁹ vuodelta 2006 suositellaan julkisten hankintojen hintaindikaattorien luomista. Tämä mahdollistaisi julkisella sek-

⁵⁹ *Public Expenditure and Financial Accountability Review, (PEFAR).*

torilla maksettujen hintojen seurannan pitemmällä aikavälillä. Suositus olisi ilmeisen hyödyllinen, koska sen avulla voitaisiin verrata valtionhallinnon ja yksityisen sektorin maksamia hintoja.

3.2.8 Suomen osallistuminen budjettitukiyhteistyöhön

Suomen Tansanian suurlähetystö on yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa laatinut 1.6.2006 päivätyn, Suomen vaikuttamista Tansanian ohjelmayhteistyössä käsittelevän ohjelmointiasiakirjan. Asiakirjan tarkoituksena on linjata sitä, miten Suomi vaikuttaa budjettituen avulla köyhyyden vähentämiseen Tansaniassa. Lisäksi selvitetään, miten suurlähetystö seuraa ja hallitsee budjettitukeen liittyviä riskitekijöitä sekä vaikuttaa budjettituki-instrumentin kehittämiseen. Ohjelmointiasiakirja on tarkoitus päivittää vuosittain budjettitukipäätösten pohjaksi ja Suomen esittämien budjettitukikannanottojen tueksi.

Suomen yhteistyöohjelma Tansaniassa muodostaa kiinteän kokonaisuuden, josta budjettituki on osa. Ohjelmointiasiakirjassa käsitellään myös muita yhteistyömuotoja siltä osin, kuin niillä on yhtymäkohtia budjettitukeen.

Ensimmäisessä osassa analysoidaan budjettituen toimintaympäristöä Tansaniassa. Tässä yhteydessä käsitellään maan kasvu- ja köyhyydenvähentämisohjelman ja Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman yhtymäkohtia. Tämän analyysin pohjalta nousevat Suomen painottamat teemat ja yhteistyöalueet. Lisäksi arvioidaan budjettitukeen liittyviä riskejä ja niiden hallintaa Tansaniassa. Toisessa osassa esitetään ensimmäisen osan analyysiin perustuen ne kannat, joita Suomi erityisesti ajaa budjettitukiyhteistyössä. Lisäksi esitellään tähän yhteistyömuotoon liittyviä vaikuttamiskanavia sekä Suomen yhteistyöohjelman eri osien vuorovaikutusta.

Köyhyyden vähentäminen Tansaniassa – kehitysyhteistyön toimintaympäristön analyysi

Seuraavana askeleena kehitysyhteistyön harmonisoinnin edistämiseksi on valmisteilla oleva yhteinen apustrategia.⁶⁰ Tarkoituksena on tehostaa avun vaikuttavuutta sitouttamalla avunantajat ja maan

⁶⁰ *Joint Assistance Strategy, (JAS).*

hallitus yhteisiin pelisääntöihin. Yhteinen apustrategia ohjaa avunantajien menettelytapoja ja työnjakoa. Tansanian hallitus vahvistaa yhteisessä apustrategiassa pitävänsä budjettitukea ensisijaisena avun muotona. Jotta ulkoinen apu tukisi mahdollisimman tehokkaasti Tansanian kasvu- ja köyhyysvähentämishojelman (MKU-KUTA) toimeenpanoa, on tärkeää, että kaikki avunantajat toimivat yhteisen apustrategian suuntaviivojen mukaisesti. Tässä yhteydessä yhteiseen apustrategiaan sisältyvistä elementeistä ovat tärkeimpiä:

- Hallituksen tavoitteena on nostaa yleisen budjettituen suhteellista osuutta verrattuna projekti- ja sektorirahoitukseen. Sektorirahoitus nähdään siirtymäkauden järjestelyinä ja projekteja käytetään yhteisesti sovitussa erityistapauksissa.
- Avunantajien työnjaon kehittäminen: avunantajien tulee keskittyä entistä harvemmalle alueelle. Vastaavasti avunantajien määrää suosituilla alueilla vähennetään ja mahdollisesti ohjataan puutteellisesti tuetuille alueille. Samalla kehitetään työtapoja⁶¹ kaikkien osapuolten hallintokustannusten vähentämiseksi.
- Yhteinen apustrategia (JAS) tulee edellyttämään, että avunantajat käyttävät aiempaa huomattavasti enemmän hallituksen omia järjestelmiä ja menettelytapoja. Hallitus sitoutuu puolestaan vahvistamaan niitä.

Budjettituen tuloksellisuuden arvioiminen

Budjettituen vaikutusten arvioinnissa lähetystö keskittyy kehityspoliittisen ohjelman ja Suomen ohjelman näkökulmasta seitsemän keskeisen suoritusarvioinnin viitekehikon (PAF⁶²) indikaattorin ja niiden taustalla olevien prosessien seurantaan. Näiden seitsemän indikaattorien kehityksen aktiivinen seuranta tarkoittaa sitä, että lähetystö perehtyy ympärivuotisesti näiden indikaattoreitten taustalla oleviin prosesseihin ja on aktiivisesti mukana budjettituen tulosten arvioinnissa. Suomi kantaa avunantajayhteisössä päävastuun näiden alueiden seurannasta. Suomi arvioi erityisesti näiden indikaattorien toimivuutta ja vaikuttaa niiden kehittämiseen. Suomi arvioi budjettituen toimeenpanon edistymistä vuosiarvioinnin yhteydessä kuitenkin

⁶¹ Mukaan lukien nk. *lead- ja silent partner -järjestelyt*.

⁶² *Performance Assessment Framework, (PAF)*.

kin edelleen kokonaisuutena, eikä painota näitä seitsemää indikaattoria muita enemmän.

Budjettituen tuloksellisuuteen liittyvät riskit ja niiden hallinta Tansaniassa

Budjettituen tuloksellisuutta vaarantavat riskit on ohjelmointiasiakirjassa jaettu poliittisiin riskeihin sekä maan kehitystahtoon ja julkiseen hallintoon liittyviin riskeihin.

Edustuston arvion mukaan Tansanian budjettituen riskit ovat tasoltaan ja hallittavuudeltaan hyväksyttäviä suhteutettuna budjettituella saavutettaviin tuloksiin. Budjettituen riskeille on Tansaniassa leimallista se, että korkeimmat riskitasot esiintyvät sellaisilla alueilla, joiden hallintaan avunantajilla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa.

Poliittinen riski on Tansaniassa arvioitu pieneksi. Maassa on pitkään vallinnut poliittinen vakaus. Demokratian ja ihmisoikeuksien tilan arvioidaan paranevan hitaasti, mutta laajamittaisten, räikeiden loukkausten todennäköisyys on pieni. Sisäisen vakauden riskitekijänä on Sansibarin poliittinen tilanne. Suurten järvien alueen epävakaus saattaisi heijastua Tansaniaankin, mutta toistaiseksi tästä ei ole merkkejä. Aseelliset konfliktit eivät ole todennäköisiä.

Tansanian kehitystahtoon liittyvä riski arvioidaan pieneksi, eikä sen odoteta kasvavan.

Tansanian julkiseen hallintoon liittyvät riskit ovat keskitasoisia ja edellyttävät jatkuvaa, kiinteää seurantaa yhteistyössä muiden avunantajien kanssa.

Suomen tavoitteet budjettituki yhteistyössä

Avunantajien välisen työnjaon ja Suomen eritysten osaamisalueitten perusteella suurlähetystö on määritellyt ne Tansanian kasvu- ja köyhyydenvähentämishojelman (MKUKUTA) ja Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman yhtenevät tavoitteet, joita lähetystö erityisesti edistää ja joiden toteutumista se seuraa. Pääsääntöisesti nämä teemat pohjautuvat Suomen kahdenvälisestä ohjelmasta saattuihin kokemuksiin.

Tansanian budjettituessa Suomi korostaa erityisesti seuraavia asioita:

Yleiset kysymykset

- Maaseudun elinkeinojen edellytyksiä tulee parantaa laajapohjaisen talouskasvun varmistamiseksi.
- Alueellista tasa-arvoa tulee lisätä.
- Korruptiota kaikissa muodoissaan on vähennettävä hallinnollisten uudistusten, sanktioiden sekä yhteiskunnallisen muutoksien avulla.
- Kansallisesti ja paikallistasolla viranomaisten sekä eri sidosryhmien välistä vuoropuhelua tulee vahvistaa. Avunantajien tulee läheisemmin liittyä kansallisesti johdettuun vuoropuheluun.

Metsä- ja ympäristöala

- Metsätalouden potentiaali tulee hyödyntää nykyistä paremmin maaseutuväestön tulotason parantamiseksi, verokertymän kasvattamiseksi sekä viennin monipuolistamiseksi.
- Yksityissektorin toimintaedellytyksiä tulee parantaa.
- Tuotannon jalostuksen ja markkinoinnin yhdistävien ketjujen toimintaa tulee edistää.

Paikallishallinto

- Tansanian valtion budjetissa suoraan paikallishallinnoille suunnattujen varojen osuutta tulee kasvattaa.
- Kuntien kokonaisvaltaisen budjetoinnin mahdollistamiseksi rahoituslähteitä on vähennettävä ja keskushallinnon omat ohjelmat on yhdenmukaistettava.
- Heikossa asemassa olevien kuntien henkilöstöongelmat on ratkaistava.
- Paikallishallinnon viranomaisten taloushallinnon kapasiteettia on edelleen vahvistettava.

Opetusala

- Opetussektoria tulee kehittää kokonaisvaltaisesti, jotta se antaa parhaan mahdollisen panoksen maan talouskasvulle ja köyhyyden vähentämiselle.
- Vammaisten lasten koulunkäyntimahdollisuuksia tulee parantaa.
- Tasa-arvon toteutumista opetuksessa tulee lisätä.

Budjettituki-instrumentin kehittäminen

- Avunantajien rahoitussitoumuksia koskevien kolmivuotisten ilmoitusten luotettavuuden ja vuosittaisten maksatusten ennakoitavuuden tulee parantua.
- Avunantajien periaatteita budjettituen arviointikehikon soveltamisessa tulee selkeyttää.
- Arviointikehikon indikaattorien linkkejä kansallisiin prosesseihin, erityisesti Tansanian kasvu- ja köyhydenvähentämishjelman (MKUKUTA) seurantaan, tulee vahvistaa.

Ohjelma-asiakirjan mukaan korruption vähentäminen on haaste, joka vaatii toimenpiteitä monella alueella ja tasolla. Budjettituen kannalta keskeisintä on julkisten varojen väärinkäytön estäminen, joskin köyhyden vähentämisen näkökulmasta lahjonta ja julkisen aseman väärinkäyttö ovat yhtä haitallisia. Hallinnon uudistusohjelmien avulla korruption mahdollisuuksia on kyetty vähentämään, mutta erityisesti julkisten hankintojen kehittymistä ja tilintarkastuksissa annettujen huomautusten toimeenpanoa tulee edelleen seurata tarkasti.

Tansanian valtiovarainministeriö on lokakuussa 2006 ilmoittanut⁶³, että Tansanian tarkastusviraston raporteihin lisätään suositukset niistä toimenpiteistä, joihin tulee ryhtyä havaittujen epäselvyyksien tai väärinkäytösten johdosta. Raportissa esiin nostettuja kysymyksiä käsitellään vastaisuudessa myös maan julkisen taloushallinnon kehittämisen eri foorumeissa⁶⁴ ja budjettitukiyhteistyön puitteissa. Hallitus on myös luvannut antaa avunantajien käyttöön viranomaisten palautteet tilintarkastuksen havainnoista.

Korruptiolainsäädännön uudistaminen on sen sijaan ollut hidasta ja korruptiosta langetettujen tuomioiden määrä vähäinen.

Budjettituen kannalta hallituksen poliittista sitoutumista vahvistava kansallisen korruption vastaisen strategian⁶⁵ uusiminen on tärkeä. Uudistusta on valmisteltu vuosien ajan ja sille budjettitukiseurannassa asetettu aikaraja on useita kertoja ylitetty. Syksyllä 2005 hallitus sitoutui lain uudistamiseen kesäkuuhun 2006 mennessä.

⁶³ Suomen Tansanian suurlähetystön sähköpostiviesti 20.10.2006.

⁶⁴ PER ja PFMRP.

⁶⁵ National Anti-Corruption Strategy Action Plan, (NACSAP).

Suomi on tukenut yhdessä Ruotsin ja Norjan kanssa YK:n kehitysohjelman hallinnoiman korruption vastaisen hankkeen toimeenpanoa vuosina 1998–2004 ja on varautunut tukemaan myös uuden strategian toimeenpanoa. Kesäkuuhun 2006 mennessä Suomi on tukenut korruption vastaista hanketta yhteensä 1,2 miljoonalla eurolla.

Tansanian hallitus on lokakuussa 2006 vahvistanut⁶⁶, että esitys antikorruptiolain on tarkoitus viedä parlamentin käsittelyyn marraskuussa alkavassa istunnossa. Avunantajayhteisö on myös saanut kommentoitavakseen luonnoksen uudeksi korruption vastaiseksi ohjelmaksi. Hallituksen kanssa on myös sovittu kiinteämmästä keskusteluyhteydestä ohjelman valmistelussa. Hallituksella tuntuu olevan valmius vahvistaa ohjelman toimeenpanoa. Tansanian hallitus on lisäksi ilmoittanut olevansa valmis tekemään korruption tilaamittavaan tutkimukseen (Governance and Corruption Survey) varsin nopeallakin aikataululla. Muutamit avunantajat ovat ilmoittaneet valmiutensa auttaa ja tukea tämän tutkimuksen tekemistä.

Suomi on tukenut paikallishallinnon uudistusohjelmaa⁶⁷ vuodesta 1998 asti. Kesäkuuhun 2006 saakka tarkoitukseen oli käytetty 4,4 miljoonaa euroa. Lisäksi vuonna 2005 käynnistyi kuntien valtionapujärjestelmän kehittäminen⁶⁸, jonka rahoitukseen Suomi osallistuu vuoteen 2008 asti.

Paikallishallinnon kapasiteetin kasvattaminen on Suomen aikaisemman kokemuksen perusteella välttämätön edellytys köyhyyden vähentämiseksi, sillä juuri paikallishallinnon vastuulla on keskeisten palvelujen tuottaminen ja talouskasvulle suotuisten edellytysten luominen. Paikallishallintouudistuksessa Suomi on keskittynyt julkisen hallinnon ja julkisen taloushallinnon kehittämiseen.

Uudistusohjelma paikallishallintojen kapasiteetin vahvistamiseksi ja rakenteiden uudistamiseksi etenee suunnitellusti. Sen sijaan keskushallinnon ministeriöiden sitoutuminen desentralisaatioon ei ole riittävää. Useiden sektoriministeriöiden kautta kulkee edelleen paikallishallintojen toteuttamien ohjelmien rahoitusta. Tämä on paikallistasolla johtanut suureen rahoituslähteiden määrään sekä rahoituksen ennakoimattomuuteen. Näin ollen kunta- ja kylätasolla kokonaisvaltainen suunnittelu on vaikeata, resursseja hukataan mo-

⁶⁶ Suomen Tansanian suurlähetystön sähköpostiviesti 20.10.2006.

⁶⁷ Local Government Reform Programme, (LGRP)

⁶⁸ Local Government Capital Development Grant, (LGCDG).

ninkertaiseen taloushallintoon ja asukkaiden on vaikea seurata varojen käyttöä.

Syrjäisten tai muuten vaikeassa asemassa olevien kuntien⁶⁹ on vaikea saada ja pitää palveluksessaan pätevää henkilöstöä. Tämä on muun muassa vaikeuttanut taloushallinnon kehittämistä, mikä on puolestaan estänyt näitä kuntia hyötymään kuntien valtionavuiista.

Vaikuttamiskanavat ja edustuston työn kehittäminen

Tehokas budjettitukiyhteistyö vaatii edustuston henkilöstöltä projektimuotoiseen yhteistyöhön verrattuna uusia työtapoja. Maan taloutta, köyhyyden vähentämistä, hallinnon kehittymistä ja yhteiskunnallisia uudistuksia on seurattava kokonaisvaltaisesti, kuitenkin Suomen erityisaloja painottaen. Eri aloja seuraavien virkamiesten ja asiantuntijoiden keskinäisen yhteistyön merkitys korostuu.

Tärkeä tekijä budjettituen seurannan ja vuoropuhelun vahvistamisessa on ohjelman keskittäminen. Näin vähennetään edustuston henkilöstön eri interventioiden hallinnointiin käyttämää aikaa ja varmistetaan vahva panos budjettitukiyhteistyöhön. Suomen yhteistyöohjelma on jo useiden vuosien ajan keskittynyt pääasiassa kolmelle sektorille, mutta yksittäisten interventioiden määrä on ollut varsin suuri. Vuoden 2006 aikana hankkeiden määrä on tarkoitus vähentää neljään ja interventioiden kokonaismäärä seitsemään.

Kesästä 2005 lähtien edustustossa on työskennellyt taloudellisten kysymysten erityisasiantuntija, jonka päätehtävänä on budjettitukiyhteistyö. Vuoden 2006 aikana asiantuntijaresursseja vahvistetaan vuodeksi suomalaisella paikallishallinnon erityisasiantuntijalla sekä paikalta palkattavilla hyvän hallinnon ja ympäristökysymysten asiantuntijoilla. Nämä resurssit parantavat merkittävästi edustuston temaattisen seurannan ja budjettitukivaikuttamisen kapasiteettia. Yhteistyötä ulkoasiainministeriön neuvonantajien kanssa on tarpeen edelleen kehittää siten, että voidaan vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti kohdennettuihin teemoihin. Edustusto pyrkii vastaisuudessa kehittämään yhteistyötä myös valtiovarainministeriön kanssa

⁶⁹ Useat Tansanian kaakkoisosassa sijaitsevien Mtwaran ja Lindin läänien kunnista kuuluvat näiden joukkoon. Nämä läänit ovat olleet Suomen tuen painopistealueita paikallishallintouudistuksessa.

siten, että suomalaista asiantuntemusta voitaisiin käyttää budjettituen seurannassa aiempaa laajemmin.

Edustuston sisäistä työskentelyä on kehitetty siten, että eri alojen kokemuksia ja näkemyksiä tuodaan budjettitukiyhteistyön piiriin. Resurssien lisääntymisen myötä sisäiseen yhteistyöhön panostetaan yhä enemmän. Edustusto kannattaa avunantajayhteisössä yhä suurempaa asiantuntijaresurssien yhteiskäyttöä. Tämä tarkoittaa muun muassa yhteisten analyysien ja aineistojen tuottamista. Lisäksi pyritään yhteisesti varmistumaan siitä, että kunkin prosessin seurannassa on käytettävissä asiantuntemusta kaikilta tarvittavilta aloilta. Suomi kantaa avunantajien välisessä yhteistyössä oman vastuunsa ja saa vastavuoroisesti tietoa muiden seuranta-alueilta. Vuoden 2006 keväällä edustusto osallistui ensimmäistä kertaa PEFARin⁷⁰ analyttiseen työhön asiantuntijapanoksella sekä rahoittamalla konsulttityötä.

Suomalaiset osallistuivat vuoden 2005 budjettituen arvioinnissa seuraavien alueiden seurantaan: elämisen laatu ja sosiaalinen hyvinvointi sekä hyvä hallinto ja julkishallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät. Omalla seurannalla katettiin puolet vuosiarvioinnin piiriin kuuluvista pääalueista. Vuoden 2006 aikana edustuston virkamiehet ja asiantuntijat toimivat joko puheenjohtajana tai jäsenenä yhdeksässä budjettitukeen liittyvässä työ- tai seurantaryhmässä.

Suurlähetystö on mukana ulkoasiainhallinnon tulossopijauksen kehittämiseen liittyvässä tulossopimuskokeilussa, jonka eräänä osana suurlähetystön vuosisuunnitelmaehdotus tehdään tulossopimuksen muotoon. Suurlähetystön ja ministeriön Afrikan ja Lähi-idän osaston välistä ohjaussuhdetta kehitysyhteistyöasioissa ollaan kehittämässä siten, että suurlähetystön vastuulle ja toteutettavaksi ollaan siirtämässä useita ministeriölle aikaisemmin kuuluneita tehtäviä. Delegoinnin tavoitteena on vahvistaa ministeriön strategista ohjausta ja parantaa suurlähetystön edellytyksiä toimia aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin käytännön kehitysyhteistyöhön liittyvissä suunnittelu-, valmistelu-, neuvottelu- ja seurantatehtävissä.

⁷⁰ *Public Expenditure and Financial Accountability Review, (PEFAR).*

3.2.9 Budjettitukitavoitteiden saavuttaminen

Tansanialle myönnettävän budjettituen keskeisimpänä tavoitteena on maan köyhyiden vähentäminen.

Köyhyiden vähentymisestä on luvussa 3.2.5 selostetun budjettituen vuosiarvioinnin lisäksi esitetty arviointeja muun muassa Tansanialle vuosille 1995–2004 myönnetyn budjettituen evaluointiraportissa⁷¹, Tansanian vuoden 2005 köyhyys- ja kehitysraportissa,⁷² ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnissa 2005⁷³ sekä ulkoasiainministeriön Tansanian budjettituen varainmyöntöpäätöksen 28.11.2005 päivätyssä perustelumuistiossa.⁷⁴

Tansanian budjettituen evaluointiraportti

Huhtikuussa 2005 valmistui loppuraportti riippumattomasta evaluoinnista, joka koski Tansanialle vuosille 1995–2004 myönnettyä yleistä budjettitukea. Arvioinnin kohteena oli yleinen budjettituki apumuotona sekä tämän tuen vaikutukset Tansanian talouskasvu- ja köyhyiden vähentämisprosesseihin. Evaluointi tehtiin Tansanian hallituksen ja budjettitukea myöntäneitten 14 avunantajan yhteistyönä.

Evaluoinnin mukaan erityisesti Tansanian kaltaisessa kapasiteetiltaan rajallisessa maassa yleisen budjettituen hyödyt ovat olleet huomattavat. Merkittävimpiä panoksia katsotaan olleen hallituksen ja parlamentin päätettävissä olevien sitomattomien resurssien kasvu, makrotalouden vakauden tukeminen sekä tuki kansallisen dialogin muodostumiselle ja reformeille. Budjettituki on myös vähentänyt kehitysyhteistyön hallintokuluja. Evaluointi korosti, ettei budjettituki voi korvata kansallista sitoutumista uudistuksiin, mutta se toimii hyvänä tukena niille. Tansaniassa kansallinen sitoutuminen talouden, hallinnon ja politiikkojen uudistuksiin on verraten vakaa.

Evaluoointiraportin perusteella köyhyiden vähentymistä ei voida yksiselitteisesti osoittaa tapahtuneen sinä aikana, kun yleistä budjet-

⁷¹ *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995–2005, April 2005.*

⁷² *Tanzania Poverty and Human Development Report 2005.*

⁷³ *Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi 2005, ulkoasiainministeriö 9.1.2006.*

⁷⁴ *Muun muassa ulkoasiainministeriön muistio 28.11.2005 kehitysyhteistyöavustuksen myöntämisestä yleisenä budjettitukena Tansanian köyhyiden vähentämishajelman toteutukselle vuosina 2006–2009.*

titukea on Tansanialle annettu. Köyhyyden vähentymistä on tapahtunut lähinnä pääkaupungissa ja sen lähiympäristössä, mutta köyhän maaseutuväestön asema ei ole parantunut. Tansanian väestöstä valtaosa saa toimeentulonsa maataloudesta ja siihen läheisesti liittyvistä elinkeinoista. Noin 87 prosenttia maan köyhästä ja erittäin köyhästä väestöstä asuu maaseudulla ja alle kolme prosenttia maan pääkaupungin Dar es-Salaamin alueella.

Tansanian köyhyys- ja kehitysraportti

Tansanian köyhyyden seurantajärjestelmään perustuva kahden vuoden välein annettava raportti maan köyhyyden ja sen kehityksen nykytilasta julkaistiin maaliskuussa 2006. Raportin sisältöä on analysoitu Suomen Tansanian suurlähetystön laatimassa, 14.3.2006 päivätyssä muistiossa. Sen mukaan erityisesti Tansanian opetus- ja terveydenhuoltosektoreilla on viime vuosina tapahtunut selvää edistymistä. Köyhyydenvähentämishjelman ensimmäisellä kaudella vuosina 2001-2005 valtion menoja mainituilla sektoreilla lisättiin huomattavasti ja tulokset ovat näkyneet erityisesti määrällisten indikaattorien⁷⁵ positiivisena kehittymisenä. Samanaikaisesti on kuitenkin tiedostettu palveluiden tarjontaan liittyvät laadulliset ongelmat. Julkisten palveluiden laadun parantaminen on keskeinen haaste meneillään olevassa köyhyydenvähentämishjelman toisessa vaiheessa.

Muita haasteita on erityisesti tuloköyhyyden vähentämisessä ja vesihuollon parantamisessa. Köyhyydenvähentämishjelman tavoitteet voidaan saavuttaa vain, mikäli maaseutuväestön tulotasoa saadaan merkittävästi kehitettyä voimakkaan maataloustuotannon kasvun tai jalostusarvon nousun taikka työllistämisaikutusten avulla. Kaupunkiväestön köyhyyden arvioidaan laskevan vuoteen 2010 mennessä lähes kolmannekseen vuoden 2000 tasosta, kun taas maaseudun väestön köyhyyden vähentymisen arvioidaan olevan huomattavasti hitaampaa.

Muistion mukaan raportti antaa kattavan kuvan Tansanian köyhyyden monista ulottuvuuksista. Selvityksen ongelmana pidetään

⁷⁵ *Budjettituen vuosiarvioinnissa käytettävien seurantamittareiden lukumäärä on vain murto-osa köyhyydenvähentämishjelman seurannassa käytettävien indikaattoreiden määrästä. Myös sisällöllisesti mittarit voivat poiketa toisistaan.*

siinä käytettyjen olennaisten tausta-aineistojen vanhentunutta tietoa. Ainoastaan HIV/Aidsia koskevat ja sektoreiden rutiinitietojärjestelmiin perustuvat tiedot ovat tuoreita. Muilta osin vuosituhannen vaihteen suuret tutkimukset ovat edelleen ainoa käytettävissä oleva lähde. Tämä johtuu siitä, että maan tilastointijärjestelmä ei tuota vuosittain päivittyvää tietoa köyhyiden eri ulottuvuuksista silloin, kun sitä ei tuoteta viranomaisten normaalin tiedonkeruun yhteydessä.

Opetussektorilla peruskouluun pääsevien määrä koko ikäluokasta on noussut jatkuvasti 1990-luvun loppupuolelta. Poikien ja tyttöjen kouluun pääsystä ei ole merkittäviä eroja. Toisen asteen koulutukseen siirtyä edelleen huomattavan pieni osa peruskoulun suorittaneista. Lukutaidon saavuttamiselle on köyhydenvähentämishjelmassa asetettu tavoite, jonka mukaan 80 prosenttia yli 15-vuotiaasta väestöstä on lukutaitoisia vuoteen 2010 mennessä. Tämän saavuttaminen tulee edellyttämään hallitukselta jatkuvia toimenpiteitä koulujärjestelmän kattavuuden parantamiseksi. Luokkakohtainen oppilasmäärä on laskenut lievästi, mutta opettajien määrä suhteessa oppilaiden määrään on vähentynyt. Maan eri alueiden välillä on suuria eroja opettajien saatavuudessa. Erityisesti vammaisten lasten alhainen koulunkäyntiaste on merkillepantavaa, koska vammaisia lapsia on eniten alueilla, joilla tuloköyhyys on suuri.

Terveyssektorilla suurimmat saavutukset liittyvät alle viisivuotiaiden lapsikuolleisuuden vähenemiseen. Esimerkiksi lasten rokotustilanne on hyvä. Köyhydenvähentämishjelman tavoite, alle 50 kuollutta tuhatta syntynyttä lasta kohden vuoteen 2010 mennessä, lienee mahdollista saavuttaa. Muiden terveyssektorin indikaattoreiden mukaan kehitys on ollut vaatimattomampaa. Lasten ravintotilanne on edelleen huolestuttava ja sen kehityksessä maan eri alueiden väliset erot ovat huomattavia. Myös HIV/AIDS tilanne on eräillä alueilla erittäin huono.

Vesihuollossa maaseutuväestön asema näyttää erityisen huonolta ja muutenkin köyhydenvähentämishjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa erittäin epätodennäköiseltä. Vaikka vesihuollon kattavuutta kuvaava aineisto on osittain epäluotettavaa, ei tämä kuitenkaan voi selittää vesihuollon kattavuuden ja tavoitetason välistä suurta eroa. Samoin jätehuollon indikaattorit kertovat koru-

tonta kieltä esimerkiksi käymälöiden tasosta.⁷⁶ Koleraepidemiat ovat yleisiä ja niiden säännöllinen esiintyminen on merkki yleisistä hygieniaoongelmista.

Tansaniassa on pitkään epäilty, että maan talouskasvu ei ulotu koko väestöön vaan keskittyy harvoihin ja rajattuihin kasvukeskuksiin. Vaikka mikään Tansanian lääneistä ei nouse korostetusti esiin eri köyhyystekijöitä vertailtaessa, käytännöllisesti katsoen suurin osa heikommin suoriutuvista lääneistä on infrastruktuuriltaan epäsuotuisessa asemassa. Tämä vahvistaa esitettyjä epäilyjä kasvun keskittymisestä..

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi 2005

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnissa 2005 todetaan, että muutoksia Tansanian köyhyiden tilassa on vaikeata seurata, sillä maan tilastointijärjestelmät eivät pysty toistaiseksi vastaamaan köyhyiden seurannan tarpeisiin tyydyttävästi. Voidaan arvioida, että edistystä tapahtuu, mutta se on epätasaista niin alueellisesti kuin köyhyiden eri ulottuvuuksissakin. Tuloköyhyys ei ole alentunut odotetusti, mikä heikentää olennaisesti ohjelman vaikuttavuutta. Tansanialaisista 73 prosenttia elää alle 2 USD:n tuloilla päivässä. Lasten kuolleisuus on vähentynyt merkittävästi, mutta siinä on alueellisia eroja. Äitikuolleisuus ei ole alentunut vastaavassa määrin. Kokonaisuutena Tansanialle annetun budjettituen vaikuttavuutta on vuosiarvioinnissa pidetty tyydyttävänä, koska eräät julkisiin palveluihin liittyvät tavoitteet ovat kehittyneet hyvin.

Tansanian budjettituen varainmyöntöpäätöksen perustelumuistio

Muistion mukaan budjettituen vaikuttavuuden edellytykset Tansaniassa ovat hyvät. Budjettitukiyhteistyön edellytykset, eritoten julkisen taloudenhoidon ja hallinnollisten uudistusten osalta, ovat kehittyneet jatkuvasti myönteiseen suuntaan.

Tarkastelemalla Tansanian valtion menojen kehitystä budjettituen aikana voidaan nähdä, että maan hallitus on sitoutunut köy-

⁷⁶ *Dar es-Salaamin käymälöistä 14 prosenttia on vesiklosetteja. Maaseudulla luku on nolla.*

hyiden vähentämiseen. Valtion talousarviossa prioriteettisektoreiden⁷⁷ osuus maan bruttokansantuotteesta oli 6,1 prosenttia budjettivuonna 1999/2000. Se on kasvanut 14,6 prosenttiin budjettivuonna 2004/2005. Samanaikaisesti prioriteettisektoreiden osuus valtion budjetista on kasvanut 35,8 prosentista 55,1 prosenttiin. Yksittäisiä sektoreista opetus-, terveys-, vesi- ja maataloussektoreille budjetoidut menot ovat samana ajanjaksona vähintään nelinkertaistuneet.

Vertailukelpoista tilastotietoa maan köyhyyden tilan muutoksista on toistaiseksi käytettävissä niukasti. Budjettituen vaikutuksia ei myöskään voida erottaa hallituksen politiikkamuutosten ja muiden ponnistusten vaikutuksista. Näistä varauksista huolimatta budjettituen konkreettisia vaikutuksia köyhyyden vähenemiseen on jo nähtävissä. Perusopetukseen on panostettu merkittävästi kasvaneella osuudella valtion budjetista. Tuloksetkin ovat vaikuttavia, vaikka erityisesti opetuksen laadussa on vielä paljon kehitettävää. Yli 95 prosenttia 7-13 vuotiaista lapsista käy koulua. Tyttöjen ja poikien osuus koulua käyvien määrästä on lähes sama. Tansania saavuttaneekin opetukseen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvät YK:n vuosituhatavoitteet jopa ennen vuotta 2015.

Muistion mukaan Tansanian köyhyydenvähentämishjelman ensimmäisen vaiheen (PRS-I) keskeisinä saavutuksina voidaan pitää seuraavia asioita:

- Peruskoulutuksen aloittavien määrä ikäluokasta on noussut eikä poikien ja tyttöjen välillä ole eroja peruskoulutukseen osallistumisessa.⁷⁸
- Peruskoulutuksen hyväksytysti suorittavien määrä on kasvanut voimakkaasti.⁷⁹
- Lapsikuolleisuus on laskenut.⁸⁰
- DTP3-rokotteen saatavuus alle kaksivuotiaille lapsille on parantunut.⁸¹

⁷⁷ *Koulutus, terveys, maatalous, maaseudun tieverkosto, vesi, oikeusjärjestelmä ja HIV/AIDS.*

⁷⁸ *57,1 prosenttia vuonna 1999 ja 90 prosenttia vuonna 2004.*

⁷⁹ *"Primary School Leaver's Examina suorittaneiden määrä oli 22 prosenttia vuonna 2000 ja 44,4 prosenttia vuonna 2004.*

⁸⁰ *Alle viisivuotiailla 154/1000:sta 120/1000:een kuluneiden 5–9 vuoden aikana.*

⁸¹ *PRS - I:n alussa 70 prosenttia, nyt 90 prosenttia.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, tuottaako budjettituen harmonisoitu seurantamekanismi oikeat ja riittävät tiedot tuen käytöstä sovittuun tarkoitukseen.

Tarkastus tehtiin osittain yhteistyössä Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastusviraston ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

4.1 YHTEISTARKASTUKSEN KANNANOTOT

Yhteistarkastus jaettiin kahteen osaan, tilintarkastukseen ja julkisen hankintatoimen tilan ja sen kehityssuunnan arviointiin.

Tilintarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että Tansania on sisällyttänyt budjettiinsa sille maksetun budjettituen ja että tuki on budjettia toimeenpantaessa käytetty maan lainsäädännön ja yhteisrahoitusasiakirjan periaatteiden mukaisesti.

Budjettitukivarojen käyttöä arvioitiin kolmesta eri lähteestä saatujen tietojen perusteella. Näitä olivat Tansanian valtion tilinpito ja tilinpäätös, valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta annettu Tansanian tarkastusviraston kertomus sekä budjettituen seurantajärjestelmän tuottama informaatio. Tansanian tarkastusviraston työn tulosten hyödyntäminen oli arvioinnissa keskeisellä sijalla. Viraston toiminnan laatua arvioitiin kansainvälistä tilintarkastusstandardia noudattaen.

Julkisiin hankintoihin kohdistuneen arvioinnin päätavoitteena oli arvioida maan hankintakäytännöissä tapahtunutta kehitystä ja avunantajayhteisön hankintoihin kohdistaman seurannan laatua.

Tansanialle tilikaudelle 2004/2005 myönnettyä budjettitukea koskeva tilintarkastus

Tarkastuksen keskeisimpiä havaintoja olivat

- Oli olemassa selvä kirjausketju, joka osoitti avunantajien suorittamien maksujen päätyneen Tansanian hallitukselle.
- Julkiselle varainkäytölle oli olemassa selvät lainsäädännölliset ja hallinnolliset puitteet. Varoja käyttäneet ministeriöt olivat määräjassa laatineet tilinpäätöksensä, jotka Tansanian tarkastusvirasto oli tarkastanut. Tarkastusviraston soveltamisissa menetelmissä on kuitenkin selviä puutteita, joita ollaan korjaamassa. Kyseiset heikkoudet eivät kuitenkaan poista riittävää luottamusta Tansanian tarkastusviraston tarkastustoimintaa kohtaan.
- Tansanian tarkastusvirasto oli havainnut valtion taloushallinnon prosesseissa heikkouksia, joiden perusteella on olemassa selvä väärinkäytösten ja korruption vaara. Tästä huolimatta on vain rajoitetusti suoranaista näyttöä siitä, että valtion taloushallinnon järjestelmissä olisi siinä määrin puutteita, että ne mahdollistaisivat oleellisen säännösten vastaisen toiminnan.
- Avunantajayhteisö on yhdessä Tansanian hallituksen kanssa koonnut asiantuntijaryhmiä seuraamaan yhteisrahoitusasiakirjassa sovittujen toimenpiteiden toteutusta. Näytön tulkinta on vaikeaa, mutta yleisesti ottaen arviointiryhmä tukee avunantajien päätelmää, että yhteisrahoitusasiakirjan toteutuksessa on edistytty tyydyttävästi.

Tansania on alhaisen tulotason maa, jonka taloushallinnon järjestelmissä on tiedostettuja heikkouksia, jotka tulee korjata. Tulee kuitenkin viemään oman aikansa, ennen kuin uudistusten vaikutukset alkavat selvästi näkyä. Siihen saakka heikkouksia tulee esiintymään.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen valtiontalouden tarkastusvirastot katsovat kuitenkin, että on riittävästi edellytyksiä puoltaa tili- ja vastuuvapauden myöntämistä tai pitää asianmukaisena Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen kehitysyhteistyöviranomaisten köyhyyden vähentämisohjelman budjettituen maksamista Tansanialle sen tilivuotena 2004/2005.

Hankintatoimi

Tansanian hankintalainsäädäntöön on tehty merkittäviä muutoksia, joiden tarkoituksena on poistaa vanhan järjestelmän sisältämät heikkoudet. Hankintojen hajauttaminen ja hankintasäännösten uudistaminen muodostivat reformin tärkeimmät osat.

Uuden hankintalainsäädännön noudattamisesta ministeriötasolla on jossain määrin näyttöä, mutta sen noudattamisesta muualla hallinnossa ei ole vielä tietoa. Ministeriötason hankintatoimi muodostaa vain murto-osan hankintojen kokonaismäärästä.

Osa lainsäädännön tärkeimmistä kohdista edellyttää vielä käytännön toimenpiteitä. Hankintojen valvontalautakunnan kaikkia hakisäätteisiä tehtäviä ei ole toistaiseksi toimeenpantu. Tansanian tarkastusviraston hankintoihin kohdistamaa yksityiskohtaista ja kattavaa tarkastustyötä tulee edelleen kehittää. Tähän sisältyy muun muassa viraston lakisäätteisiin tehtäviin kuuluva velvollisuus raportoida hankintasäännösten noudattamisesta.

Hankinta-asiantuntijoista vallitseva puute hidastaa uudistusten toimeenpanoa. Tämä tulee ilmeisesti jatkumaan, kunnes ongelmien poistamiseksi suunnitellut toimenpiteet toteutetaan. Myöskään hankintojen valvontalautakunnalla, jonka tehtäviin hankintaosaamisen kehittäminen kuuluu, ei ole riittävästi hankintoihin perehtynyttä henkilökuntaa. Pätevän henkilökunnan puute tulee vaikuttamaan negatiivisesti lautakunnan mahdollisuuksiin suoriutua hankintalain sille asettamista velvoitteista.

Hankintatoimen seurannassa käytettäviä indikaattoreita on tarpeen kehittää siten, että uudistusten vaikuttavuuden seurantaan kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota. Tämä koskee varsinkin hankintatoimen henkilöstöresursseja. Tansanian asianomaisia viranomaisia tulisi mahdollisuuksien mukaan rohkaista osallistumaan tällaisten indikaattorien luomiseen ja kehittämiseen.

4.2 MUUT TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Budjettituen maksatukset

Tansanian ja avunantajien välisen sopimuksen, yhteisrahoitusasiakirjan, vastaisesti yli puolet avunantajien maksuista on maksettu

Tansanian keskuspankin korottomalle tilille, minkä seurauksena korkotuloja on menetetty arviolta noin 200.000 Yhdysvaltain dollaria Tansanian köyhyysvähentämishankkeen toteuttamiseen. Menetys ei ole koskenut Suomen maksuja eikä ole johtunut ulkoasiainministeriön toimista. Mikäli korottoman tilin käyttöä pidetään perusteltuna, tulisi ministeriön edellyttää, että tästä menettelystä tiedotetaan koko avunantajayhteisölle ja että siitä sovitaan yhteisrahoitusasiakirjassa.

Suomen budjettitukimaksut Tansanialle tilikaudella 2004/2005 olivat yhteensä 3.070.483 euroa. Tästä 1.790.483 euroa maksettiin heinäkuussa 2004 ja 1.280.000 euroa joulukuussa 2004. Jälkimmäinen, tilivuodelle 2005/2006 tarkoitettu erä maksettiin etuajassa Suomen aloitteesta. Maaliskuun 2005 loppuun mennessä sitä ei ollut siirretty Tansanian valtion kassaan. Suomen tuki 4 miljoonaa euroa tilikaudelle 2005/2006 maksettiin 9.8.2005. Syyskuun lopussa 2005 sitä ei ollut siirretty valtion kassaan.

Budjettituen maksatusten ja budjettituen todellisen käyttötarpeen huonon kohdentumisen tulisi antaa Suomen ulkoasiainministeriölle aiheen harkita budjettitukimaksatusten jakamista ainakin kahteen erään tuen todellisen käyttötarpeen mukaisesti. Etupainotteisista maksatuksista kertyvää korkoa ei voi huomioida Tansanialle annettun avun tilastoinnissa Suomessa tai muuallakaan avunantajayhteisössä. Tämän vuoksi saajan tosiasiallisesti käytettävissä olevien kehitysyhteistyövarojen määrä ei näy, mikä on puute. Maksujen jaksottaminen vastaisi myös useissa muissa kehitysyhteistyömuodoissa noudatettavaa käytäntöä.

Vaikka on ilmeistä, että avunantajien budjettitukimaksut on sijoitettu turvautusti, olisi yhteisrahoitusasiakirjaan tullut sisällyttää ehto siitä, että budjettitukimaksuja saadaan sijoittaa vain riskittömästi.

Siirrettäessä avunantajien valuuttamääräisiä varoja valtion tulotilille Tansanian keskuspankki ei ole johdonmukaisesti noudattanut yhteisrahoitusasiakirjassa sovittua vaihtokurssia. Yhteistarkastuksen pistokokeessa havaittiin, että sopimuksen mukaisesta valuutanvaihdosta olisi valtion tulotilille kertynyt noin 50.000 Yhdysvaltain dollarin arvosta enemmän Tansanian shillinkejä kuin tapahtui.

Tarkastuksessa on pidetty tärkeänä, että budjettitukivarojen siirrossa valtion kassaan sovellettava vaihtokurssi määritellään selkeällä ja yhdenmukaisella tavalla ja että menettely on yhteisrahoitus sopimuksen mukainen.

Maksuliikenteen tarkastus

Budjettituen maksuliikenteen ulkoinen tarkastus on Tansanian tarkastusviraston vastuulla. Käytännössä tarkastus on annettu paikallisen tilintarkastusyhteisön tehtäväksi. Tilikauden 2004/2005 tarkastuksesta laadittujen kertomusten mukaan Tansanian keskuspankin budjettitukivarojen maksuliikenteestä laatimien tilinpäätösten sisältämät tiedot ovat oikeat.

Kertomusten mukaan tilinpäätökset liitteineen on allekirjoitettu yli vuosi tilikauden päättymisen jälkeen. Tämä ei anna kovin hyvää kuvaa tuen hallinnoinnista pankissa. Tilintarkastuskertomusten päivääminen lähes kolme kuukautta ennen tilinpäätösten valmistumista ei myöskään vastaa yhteisrahoitusasiakirjan vaatimusta siitä, että tilintarkastukset tulee suorittaa yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti. Kertomuksia ei ole toimitettu Suomelle tiedoksi Suomen ja Tansanian kahdenvälisessä sopimuksessa edellytetyllä tavalla.

Suomen osallistuminen budjettitukiyhteistyöhön

Suomen Tansanian suurlähetystö osallistuu ulkoasiainhallinnon tulosohjauksen kehittämisen tulossopimuskokeiluun, jonka eräänä osana suurlähetystön vuosisuunnitelma tehdään tulossopimuksen muotoon. Suurlähetystön vastuulle ja toteutettavaksi ollaan siirtämässä useita ministeriön Afrikan ja Lähi-idän osastolle aikaisemmin kuuluneita tehtäviä. Delegoinnin tavoitteena on vahvistaa ministeriön strategista ohjausta ja parantaa suurlähetystön edellytyksiä toimia aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin käytännön kehitysyhteistyöhön liittyvissä suunnittelu-, valmistelu-, neuvottelu- ja seuranta-tehtävissä.

Suurlähetystö on yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa laatinut ohjelmointiasiakirjan Suomen vaikuttamisesta Tansanian ohjelmayhteistyössä. Asiakirjassa linjataan, miten Suomi vaikuttaa budjettituella köyhyyden vähentämiseen Tansaniassa. Avunantajien välisen työnjaon ja Suomen erityisten osaamisalueiden perusteella suurlähetystö on määritellyt ne Tansanian köyhyydenvähentämishojelman ja Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman yhtenevät tavoitteet, joita se erityisesti edistää ja joiden toteutumista se seuraa. Lisäksi siinä selvitetään, miten suurlähetystö seuraa ja hallitsee budjettitukeen liittyviä riskitekijöitä sekä vaikuttaa budjettituki-

instrumentin kehittämiseen. Arvion mukaan Tansanian budjettituen riskit ovat tasoltaan ja hallittavuudeltaan hyväksyttäviä suhteutettuna budjettituella saavutettaviin tuloksiin.

Lisähenkilöstö huomioon ottaen suurlähetystön resurssit budjettitukiyhteistyöhön osallistumiseen ovat varsin hyvät. Tuloksellisuuden edellytyksiä parantavat myös suurlähetystön aikaisempaa kokonaisvaltaisempi toiminta ja tiivistynyt yhteistyö muiden avunantajien kanssa.

Ohjelmointiasiakirja luo hyvän perustan Suomen tulevalle budjettitukiyhteistyölle Tansaniassa. Vuosittain päivitettävänä dokumenttina se muodostaa tärkeän työvälineen budjettituen valmistelulle, päätöksenteolle ja seurannalle niin ulkoasiainministeriössä kuin suurlähetystössäkin. Riskianalyysin sisällyttäminen osaksi ohjelmointiasiakirjaa on tärkeää, koska budjettituen riskitekijöiden huomioon ottamisen tulee aina olla keskeisessä asemassa tehtäessä päätöksiä myöntää varoja budjettitukeen.

Suomen tuen vaikuttavuuden parantamiseksi suunnitellut keskitämistoimet ovat erittäin perusteltuja. Harmonisointiperiaatteiden mukaisesti ohjelmointiasiakirjassa korostetaan myös yhteistyömaiden työnjaon ja niiden välisen yhteistyön merkitystä.

Useat ohjelmointiasiakirjassa mainitut Suomen budjettitukiyhteistyön painopisteet ovat alueilla, joilla tähän saakka ei ole saavutettu kovin hyviä tuloksia. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi maaseutuväestön tuloköyhyys, alueellinen tasa-arvo, ympäristökysymykset ja vammaisten lasten asema. Suomen tavoitteiden saavuttaminen näillä alueilla tulee olemaan haasteellinen tehtävä meneillään olevan köyhyydenvähentämishojelman toisen vaiheen aikana. Suomen tuen vaikuttavuuden toteamiseksi on oleellista, että mainittujen painopistealueiden seurantaan varten on olemassa asianmukaiset mittarit Tansanian köyhyydenvähentämisen seurantajärjestelmässä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan edustuston budjettitukiyhteistyöhön liittyvät tehtävät on hoidettu asianmukaisesti. Lisäksi avunantajien välinen yhteistyö budjettitukiyhteistyön seurannassa vaikuttaa käytännössä toimivalta.

Budjettitukiyhteistyölle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta

Tansanian budjettituen keskeisimpänä tavoitteena on maan köyhyyden vähentäminen.

Köyhyyden vähentymistä ei toistaiseksi ole voitu yksiselitteisesti osoittaa sinä aikana, kun budjettitukea on Tansanialle annettu. Köyhyyden vähentymistä on tapahtunut lähinnä maan pääkaupungissa ja sen lähialueilla, mutta maaseutuväestön asema ei ole parantunut. Noin 87 prosenttia maan köyhästä väestöstä asuu maaseudulla. Tansanian tuloköyhyys ei ole alentunut odotetusti ja maan väestöstä 73 prosenttia elää alle kahden Yhdysvaltain dollarin päivätuloilla.

Köyhyydenvähentämisohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa vain, mikäli maaseutuväestön tulotaso kehittyy voimakkaasti. Tansaniassa on pitkään epäilty, että maan talouskasvu ei ulotu koko väestöön, vaan keskittyy harvoin ja rajattuihin kasvukeskuksiin. Suurin osa huonosti menestyvistä lääneistä on infrastruktuuriltaan epäsuotuisessa asemassa, mikä vahvistaa epäilyjä kasvun keskittymisestä.

Muutoksia Tansanian köyhyyden tilassa on vaikeata seurata, sillä maan tilastointijärjestelmät eivät pysty toistaiseksi vastaamaan köyhyyden seurannan tarpeisiin tyydyttävästi. Voidaan arvioida, että edistystä tapahtuu, mutta niin alueellisesti kuin köyhyyden eri ulottuvuuksissakin epätasaisesti.

Vaikka selviä merkkejä laajemmasta köyhyyden vähentymisestä ei ole vielä havaittavissa, on köyhyydenvähentämisohjelman ensimmäisessä vaiheessa saavutettu myös merkittäviä tuloksia, jotka luovat omalta osalta edellytyksiä köyhyyden vähentymiselle jatkossa. Näin on tapahtunut varsinkin opetus- ja terveydenhuoltosektoreilla, joilla tulokset näkyvät erityisesti määrällisten indikaattoreiden positiivisena kehittymisenä. Samanaikaisesti on tiedostettu palveluiden tarjontaan liittyvät laadulliset ongelmat. Julkisten palveluiden laadun parantaminen tulee olemaan keskeinen haaste neilläkin oleva köyhyydenvähentämisohjelman toisessa vaiheessa.

Maaliskuussa 2006 julkaistiin raportti maan köyhyyden ja sen kehityksen nykytilasta. Raportti antaa selkeän kuvan tarpeesta luoda maahan sellainen aluepolitiikka, jonka avulla erityisalueiden tarpeet voidaan ottaa huomioon. Resurssien siirtäminen syrjäseuduille on iso haaste. Maan hallituksen tähän liittyvät toimenpiteet ovat tähän saakka olleet riittämättömiä.

Tansanian valtion menojen kohdentamista köyhyydenvähentämisen prioriteettisektoreille budjettituen aikana voidaan pitää eräänä osoituksena maan sitoutumisesta köyhyyden vähentämiseen. Näille sektoreille osoitettujen varojen osuudet maan bruttokansantuotteesta ja valtion kokonaisbudjetista ovat tänä aikana lisääntyneet huomattavasti.

Yhteisrahoitusasiakirjassa määriteltyjen budjettitukiyhteistyön peruseriaatteiden toteutumisen kannalta on tärkeätä, että Tansanian hallitus on vahvistanut vievänsä esityksen uudeksi korruption vastaiseksi laiksi maan parlamentin käsittelyyn. Uudistusta on valmisteltu vuosien ajan ja sille budjettitukiseurannassa asetettu aikaraja on useita kertoja ylitetty. Tansanian hallitus on lisäksi ilmoittanut olevansa valmis tekemään maan korruption tilaa mittaavan tutkimuksen. Tämä on erittäin perusteltua muun muassa siksi, että maan korruptiotilanteesta ei ole tällä hetkellä käytettävissä kovin luotettavia arvioita. Tutkimus tulisi kytkeä korruption vastaisen strategian laadintaan siten, että tutkimustulokset olisivat käytettävissä strategian sisällöstä päätettäessä.

Budjettitukiyhteistyön kriteerit näyttävät olevan Tansanian kohdalla pääosin täytymässä. Siten myös edellytykset ulkoasiainministeriön suunnittelemaalle Tansanian budjettituen kasvattamiselle valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman periaatteiden mukaisesti olisi ainakin tällä perusteella olemassa.

Budjettitukiyhteistyöllä köyhyyden vähentämisessä saavutettuja tuloksia tulee ainakin pidemmällä aikavälillä myös käyttää kriteerinä määriteltäessä Suomen apusitoumusten tasoa. Yhteisrahoitusasiakirjassa budjettituella asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta on sovittu tehtäväksi riippumaton evaluointi. Evaluoinnin tulokset annetaan ulkoasiainministeriölle mahdollisuuden muun ohella arvioida niiden mahdollisia vaikutuksia Suomen budjettitukirahoituksen tasoon tulevaisuudessa.

LÄHTEET

1. Kirjalliset lähteet

Kehityspoliittinen ohjelma. valtioneuvoston periaatepäätös 2004

Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä. Ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten. Ulkoasiainministeriö 2004

Suomen kehitysyhteistyö, ulkoasiainministeriö 2005

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi, ulkoasiainministeriö 2006

Suomen ja Tansanian kahdenvälinen sopimus köyhyysvähentämishojelman budjettituesta marraskuulta 2001 muutoksineen

Tansanian kasvu ja köyhyysvähentämishojelma, kesäkuu 2005

Tansania Suomen ohjelmayhteistyön ohjelmointiasiakirja 2006

Budjettituen tilikauden 2004/2005 loppuraportti, joulukuu 2005

Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris 2005

Poverty and Human Development Report 2005

Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995–2004, April 2005

The United Republic of Tanzania Public Expenditure and Financial Accountability Review-FY05, October 2005

Review of Fiscal Developments and Public Expenditure management Issues 2004/05 and First half of 2005/06. Joint Evaluation Report May 2006

Public Expenditure Review Annual Consultative Meeting May 2006

The United Republic of Tanzania, Partnership Framework Memorandum governing General Budget Support (GBS) for implementation of MKUKUTA, January 2006

Technical Note on the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) facility, October 2001

Memorandum of Understanding on the PRBS Performance Assessment Framework, October 2001

Statutory Report of the Controller and Auditor General on the Audit of the Financial Statements of Ministries, Independent Departments and Affiliated Bodies for the Financial Year ended 30 June 2005, The National Audit Office March 2006.

2. Haastattelut

Ulkoasiainministeriö 7.12.2005, 13.3, 12.5 ja 22.5.2006

Suomen Tansanian suurlähetystö 5.6, 9.6 ja 12.6.2006

PRBS Secretariat 5.6.2006

PRBS Development Partners Group 5.6.2006

Public Accounts Committee 5.6.2006

HOAP Core Group 5.6, 6.6, 7.6, 8.6, 9.6.2006

Office of the Auditor General 6.6.2006

Public Finance Management Group 6.6.2006

Bank of Tanzania 7.6.2006

Governance Working Group 7.6.2006

Poverty Monitoring Group 7.6.2006

Budget Group 7.6.2006

Public Finance Management Group 7.6.2006

Accountant General 7.6.2006

Ministry of Finance 7.6.2006

Public Procurement Regulatory Authority 7.6.2006

Good Governance Coordination Unit 7.6.2006

Ministry of Education 8.6.2006

African Development Bank 8.6.2006

Ministry of Infrastructure 8.6.2006
Prevention of Corruption Bureau 9.6.2006
World Bank 9.6.2006

LITTEET

HOAP

Review of PRBS, Tanzania

June 2006



Finland



European Court



National Audit Office

United Kingdom

Background

The external auditors of the organisations which provide official aid work together in a group called HOAP (Harmonisation in Overseas Audit Procedures) to harmonise and co-ordinate their audit arrangements. In September 2005 HOAP agreed to undertake a joint audit of the Tanzania Poverty Reduction Budget Support (PRBS) under the Partnership Framework Memorandum for 2004-05. The audit was conducted by the UK, Finland and European Court of Auditors on behalf of all the donors. The results of the audit are being communicated to the donors, their auditors and to the Government of Tanzania.

HOAP Members include:

Belgium,
Canada,
Denmark,
European Court of Auditors,
Finland,
Germany,
Ireland
The Netherlands,
Norway,
Sweden,
United Kingdom.

Observers:

OECD, DAC
World Bank.

HOAP Audit Team – Tanzania

Mr Giuseppe Schifano, European Court of Auditors
Mr James Walsh, European Court of Auditors
Mr Jukka Kulonpalo, State Audit Office, Finland
Mr Berndt Lindman, State Audit Office, Finland
Mr Martin Daynes, UK National Audit Office
Mr Xavier Gilquin, UK National Audit Office
Mr Robin Ball, UK National Audit Office, Secretary

To: The external auditors of the donors contributing to the Partnership Framework Memorandum (Budget Support Agreement) for Tanzania, 2004-05.

We have completed our examination of the payments made to the Government of Tanzania Poverty Reduction Budget Support (PRBS) under the Partnership Framework Memorandum for 2004-05. Our findings included:

- There was a clear audit trail to demonstrate that payments by donors had been received by the Government of Tanzania;
- We found that there was a clear legislative and administrative framework relating to public expenditure. Annual accounts were prepared promptly by spending ministries and audited by the Auditor General. However there are acknowledged shortcomings in the audit methodologies adopted by the NAO of Tanzania which are being addressed. These weaknesses are not such as to prevent broad assurance being taken from the audit work of the NAO of Tanzania;
- The Auditor-General has identified weaknesses in government financial processes which leaves them open to fraud and corruption, and his Report to Parliament identified US\$ 32 million of irregular expenditure. The World Bank and other donors also acknowledge that there is a risk of fraud and corruption. The Government of Tanzania has planned a programme to prevent, detect and prosecute fraud and corruption. While risks of fraud and corruption clearly exist, there is limited direct evidence of a systematic failure of the government financial system which would give rise to material irregular transactions;
- The donor community, working with the Government of Tanzania, have developed a series of expert panels to monitor the implementation of actions agreed under the Partnership Framework Memorandum. Interpreting the evidence is difficult, but overall we support the donors' conclusion that satisfactory progress had been made with implementation of the Partnership Framework Memorandum.

In agreeing to fund budget support, the donors recognise that Tanzania is a low income country with weaknesses in financial and administrative controls which are being addressed through programmes of reform. However, it will take time for these reforms to become fully effective. In the meantime, the HOAP team recognise that weaknesses will remain.

With regard to the grants made by Finland and the UK, the State Audit Office of Finland and the UK National Audit Office concluded that, against the background of a developing country with acknowledged weaknesses in the systems of administrative and financial control which should be improved, there was sufficient evidence to support the financial discharge of PRBS grants made in 2004-05 in their respective donors' accounts.

As regards the audit team of the European Court of Auditors, their involvement in the mission to Tanzania was not intended to produce an audit opinion as, according to the Court's policy, no opinions are expressed on the outcome of country specific financial audits. It was a pilot exercise intended to provide an input for its discussions on the audit parameters of budget support. The results of the mission will assist the Court in examining how to include this in their audit policies and the level of evidence that they consider necessary for requirements that the Court's financial audit supporting its Statement of Assurance (DAS) entails.

It is now up to the auditor of each donor to assess whether, in the light of their national statutes and the requirements which govern their work, there is sufficient evidence to give financial discharge of PRBS payments for 2004-05 in their respective donors' accounts.

**UK National Audit Office;
State Audit Office, Finland;
European Court of Auditors.**

September 2006

Contents

Part 1: Background	5
Part 2: Summary of Audit Evidence	6
<i>Regarding payments to Tanzania</i>	6
<i>Regarding accounting and annual financial statements</i>	7
<i>Regarding fraud and corruption</i>	8
<i>Regarding the audit</i>	9
<i>Regarding PRBS Monitoring</i>	11
Part 3: Thanks	13
Appendix 1. HOAP Audit Approach	14
Appendix 2. Terms of Reference	19
Appendix 3. List of Key Contacts	22
Appendix 4. Donor Payments in 2004-05 and Sampled Transactions	23
Appendix 5. Reliance on Audit Undertaken by NAO Tanzania	24
Appendix 6. Review of Progress of PRBS – October 2005	32
Appendix 7. Acronyms	38

Part 1: Background

Tanzania

1.1. The United Republic of Tanzania is a low income country with *per capita* income of some US\$ 340 a year, and over half the population surviving on less than a dollar-a-day¹. ODA and HIPC debt relief represent over 20% of total budgeted government expenditure. 34% of ODA, some US\$ 467 million a year, was given in the form of General Budget Support in 2004-05. Research in 2005 confirmed the effectiveness of budget support for Tanzania².

1.2. Budget Support, in one form or another, has been a feature of ODA to Tanzania for many years and has been provided in its present form under a Partnership Framework Agreement since November 2002, renewed in January 2006. There has been a steady increase in the number of donors involved which now stands at 14. In the opinion of the donor community, budget support to Tanzania is considered to be a success story.

Background to the HOAP Examination

1.3. The external auditors of the organisations which provide official aid work together in a group called HOAP (Harmonisation in Overseas Audit Procedures) to harmonise and co-ordinate their examination arrangements. At their meeting in Glasgow in September 2005, the HOAP agreed to undertake a joint examination of poverty reduction budget support payments made to Tanzania under the Partnership Framework Memorandum in the financial year 2004-05 (1 July 2004 to 30 June 2005). It was agreed that the examination would adopt the standard HOAP approach (Appendix 1) and be undertaken by the Audit Offices of Finland and the UK, together the European Court of Auditors. The examination was undertaken in June 2006. The terms of reference are at Appendix 2.

1.4. The examination focused on two themes:

- to confirm that amounts paid by the donors were received by Tanzania and properly spent in accordance with the statutes of Tanzania and the underlying Partnership Framework Memorandum; and
- an assessment of the progress made by Tanzania in reviewing and strengthening procurement practices.

1.5. This report summarises the results of the examination of the financial payments to Tanzania. A separate report has been prepared regarding procurement.

1.6. In assessing the financial discharge of payments, the approach adopted by HOAP seeks evidence from three sources: the accounts of the recipient government; the audit of those accounts undertaken by the Auditor General of the recipient country; and the standards of monitoring of progress with the implementation of the Partnership Framework Memorandum (PFM) by the donor community.

¹ OECD DAC figures.

² "Does GBS Work? Evidence from Tanzania" ODI, London & Daima Ass, Dar es Salaam. July 2005.

Part 2: Summary of Audit Evidence

2.1. This Part of the report summarises the evidence seen during the examination. The main sources included file review of documentation, briefings from donors and officers from the Government of Tanzania, and audit interviews conducted in Dar-es-Salaam between 5 and 9 June 2006. A list of key contacts is at Appendix 3.

Regarding payments to Tanzania

2.2. The total PRBS payments for 2004-05 were US\$ 391,563,189 contributed by eleven partners listed in Appendix 4.

2.3. Payments by donors were made to a single general PRBS designated funding account maintained by the Bank of Tanzania with the Federal Reserve (Fed) in New York, or a single PRBS designated US\$ account at the Bank of Tanzania. Because these are common bank accounts, once amounts are paid into the accounts it is not possible to track individual country's PRBS payments through the Bank of Tanzania system and into the shillings which appeared in the Government of Tanzania's Central Payment Account.

2.4. Amounts paid in currencies other than US\$ were immediately converted into US\$ either by the purchase of US\$, or by way of a swap with another Bank of Tanzania account using the middle market rate for the date and time of transfer.

2.5. Amounts held in the Fed account in excess of US\$ 100,000 were put on overnight deposit. US\$ 208,601 of interest was earned in 2004-05 and credited to the account and made available to the Government of Tanzania.

2.6. The HOAP team noted that amounts held in the Bank of Tanzania US\$ account did not earn overnight interest

2.7. As and when the Accountant-General of Tanzania required funds, under the Technical Note (June 2003) the Bank of Tanzania converted US\$ into Tanzanian Shillings at the ruling middle-market rate on the day the Bank of Tanzania received the official instruction by the Ministry of Finance to release the funds. The proceeds of the transfer were paid into the Central Payment Account of the Government of Tanzania.

2.8. Independent of the Bank of Tanzania, the Accountant-General maintained two internal accounts for PRBS funding: one in US\$ which was reconciled to the balances held by the Bank of Tanzania. The other account (a/c number 5003) showed the amounts received by the Central Payment Account in Tanzanian Shillings and was reconciled to the movements on the US\$ account.

2.9. The Internal Audit Unit of the Bank of Tanzania prepared a report each quarter on the receipt of PRBS funds and their flow through into the Central Payment Account 5003. The Central Payment Account 5003 also falls within the Auditor-General's audit of the National Consolidated Fund Accounts.

2.10. The audit examined three payments received by the Bank of Tanzania during the first quarter of 2004-05. These are summarised at Appendix 4. Also three payments out of the US\$ account into the Government of Tanzania TzSh account.

2.11. The HOAP audit team observed that the date of the instruction to release funds, and the date of transfer, differed in respect of a transfer of US\$ 93,301,114

which was recorded in the books of the Accountant-General with value date 3 August 2005, and posted in the books of the Bank of Tanzania on 4 August 2005. The Bank of Tanzania told the HOAP team that the middle-market exchange rate on 3 August was US\$ 1.00 = TzSh 1,084.5054 and on 4 August TzSh 1,083.9312. The effective difference of the rate change between the two days was some US\$ 50,000. This case emphasises the importance of ensuring that the date of conversion is clear and consistently applied in accordance with the Technical Note.

2.12. In summary:

- There was a suitable system for controlling PRBS payments and bringing them to account; and
- Interest was earned on balances held by the Bank of Tanzania in the Federal Reserve and remitted to the Government of Tanzania, but no interest was earned on US\$ amounts held directly by the Bank of Tanzania.

Regarding accounting and annual financial statements

2.13. Tanzania has an integrated financial management system (IFMS) which is centrally controlled by the Treasury and operated by all spending ministries and in all regions, through sub-Treasuries. IFMS is supported by a computerised payment and accounting system (EPICOR). Government expenditure in 2004-05 amounted to TzSh 1.6 trillion on recurrent votes and TzSh 0.7 trillion on development votes – totalling some TzSh 2.3 trillion – or US\$ 1.8 billion.

2.14. A system of cash budgeting and accounting has been adopted by Tanzania with an additional feature that contracts can only be entered into if there is sufficient cash to cover the cost. In the case of contracts which span the year end, the accounts include items of “commitment” which enable cash to be carried forward into the following year. For example, the accounts of the Ministry of Finance (Vote 50, 2004-05) showed total expenditure for 2004-05 of TzSh 92 billion (US\$ 70 million) and unpaid commitments in the deposit account of TzSh 3 billion (US\$ 2 million) representing some 3.5% of the Vote.

2.15. The review team recognise the benefits to financial control and discipline which come from restricting ministries to only issue contracts if they have voted money available to pay for the whole of the contract. This ensures that ministries cannot commit themselves to spend more than the Treasury has cash to fund, and that the government does not over-stretch its cash resources.

2.16. The Auditor-General’s Report to Parliament, 2005-05, shows that for total recurrent and development expenditure the government budget was TzSh 2.7 trillion (US\$ 2.1 billion) and total spend TzSh 2.3 trillion (US\$ 1.8 billion). The actual issues from the Treasury amounted to TzSh 3.4 trillion (US\$ 2.6 billion). The review team were told that the treatment of commitments meant that in subsequent years cash had to be found to fund activities which had already been charged-off against previous years’ budgets. This meant that the cash issues from the Treasury needed to exceed the Vote for the year.

2.17. The spending ministries prepared annual financial statements for 2004-05 promptly. For example the accounts of the Ministry of Finance were signed by the Accounting Officer on 21 September 2005.

2.18. Consistent with cash-based budgeting, the annual financial statements are prepared in accordance with the International Standards – and specifically cash-based IPSAS. The review team found that the 2004-05 financial statements were mainly compliant with the IPSAS requirements. However, the transparency of the accounts was obscured by their length – the account for the Ministry of Finance, for example, ran to 144 pages. The length arose because of a surfeit of detailed information which might have been summarised in accordance with IPSAS para 1.3.2 (the aggregation of transactions into groups according to their nature and function), and disclosed only if material (IPSAS para 1.3.3 – disclosure requirements need not be met if the resulting information is not material). However the review team understand that there were historical and local administrative reasons why the accounts were presented in this format, and that 2004-05 was a transitional year towards full compliance with IPSAS.

2.19. The review team noted that a proposal had been made for Tanzania to move in the near future to accruals based accounting with a full balance sheet of assets and liabilities. Whilst recognising the advantages that should come from the adoption of accruals based accounting, experience suggests that the transition should wait until the cash-based accounting systems are operating reliably. In moving to accruals accounting two key issues have to be addressed. First, the capacity of the accounting systems to provide reliable and complete accruals based information, and secondly, the capacity of the administrators and accountants to interpret and prepare accruals based accounts. The experience of the UK was that the move from cash to accruals took some 7 years to implement, and in the first year of accruals accounting many UK government accounts were qualified by the UK Auditor-General. Similar experiences have occurred when other developed countries have moved from cash to accruals.

Regarding fraud and corruption

2.20. The Auditor-General's Report to Parliament on the 2004-05 accounts identified some US\$ 32 million of losses and irregular payments comprising:

- Loss of cash (TzSh 2.1 bn) – US\$ 1.6m
- Loss of a cheque drawn in US\$ - US\$ 18.5 m
- Questionable payments (TzSh12 bn) – US\$ 9.5 m
- Stores losses (TzSh 3.5 bn³) – US\$ 2.6 m.

2.21. The Auditor-General also identified unvouched expenditure amounting to TzSh 77 billion (US\$ 59 million). But it was unclear whether this represented irregular payments or was an artefact of the recording or timing of documentation, and so this has not been included in this analysis of irregular payments (see section below: “Regarding the audit”).

2.22. Losses and irregular payments represent lost resources to the people of Tanzania, and are usually indicative of weaknesses in the government's financial control systems. Within total expenditure of TzSh 2.3 trillion (US\$ 1.8 billion) the identified losses represents 1.7%, but may be higher depending on whether unvouched expenditure includes any irregular payments.

³ The schedules to the Auditor-General's report total TzSh 6.6 bn, but the review team has taken the lower figure in the body of the report which is TzSh 3.5 bn.

2.23. The Auditor-General told the review team that weaknesses in Government financial processes left it open to fraud, corruption, conflicts of interest, and non-compliance with the law.

- Fraud – on income and expenditure particularly at local authority level;
- Corruption – arising mainly from collusion in the letting of contracts, and that suggests weaknesses in the procurement processes;
- Conflicts of Interest – once again arising from the letting of contracts, but also from the misuse of national resources, including time;
- Disregard for the Law – in many areas, such as procurement and documentation of expenditure, there are statutory procedures but these are being abused. There are also weaknesses in the actions taken by the disciplinary processes intended to ensure adherence with the law.

2.24. The World Bank also recognise that there is a risk of fraud and corruption in Tanzania, as does the wider donor community.

2.25. The government is aware that allegations of fraud and corruption affect Tanzania as a whole and not just public expenditure. The government has responded by planning action to prevent, detect and prosecute fraud and corruption wherever it occurs, for example by establishing an anti-corruption commission. Some of the action has only recently been taken and will take time to bed in and become fully effective. The Auditor-General commented to the review team that implementation of the existing laws should go a long way to reducing the incidence of fraud and corruption in Tanzania, and the donors comments on the importance they attached to the anti-corruption measures being implemented effectively.

2.26. We discussed these matters with senior government officials who told us that they did not perceive that there was a significant risk of fraud and corruption on government expenditure at this time.

2.27. While risks of fraud and corruption clearly exist, the HOAP review team concluded that, at present, there is limited direct evidence of a systematic failure of the government financial system which would give rise to material irregular transactions.

Regarding the audit

2.28. The Auditor-General and NAO of Tanzania provided the review team with a frank assessment against the HOAP reliance questionnaire. The review team also discussed a sample of the audits of three spending ministries 2004-05 accounts with the NAO centrally, and with the responsible resident auditor. A copy of the completed questionnaire is an Appendix 5. Salient points regarding the audit are summarised below.

2.29. The Auditor-General has adopted INTOSAI auditing standards adapted as necessary to meet the circumstances of Tanzania. The NAO are moving towards International Standards of Auditing with a target implementation date of 2010.

2.30. The PEFAR assessment of financial management in the Government of Tanzania (Oct/Nov 2005) included an assessment of the office of the Auditor-General and the National Audit Office. Key recommendations arising from that review included:

- The Auditor-General's Annual Report to Parliament should include a non-technical summary of main issues arising from the audit of the individual Ministry accounts;
- The response of Ministries to adverse audit observations should be carefully monitored;
- Future Auditors-General should be appointed by Parliament;
- Hearings of the Public Accounts Committee (PAC) should be open to the public; and
- PAC should have a small technical secretariat.

The review team recognises the importance of these recommendations and observes that in some countries (such as the UK) the Auditor General also provides briefing to the Public Accounts Committee to allow them to focus on key audit issues arising from the Auditor General's Report. The review team understand that the Government of Tanzania, Parliament and donors are considering the implementation of the recommendations made by the PEFAR.

2.31. The Auditor-General told the review team that he had been working with the NAO analysing their capacity to deliver audits in compliance with the International Standards on Auditing. He considered that the NAO did not yet have sufficient skills in key areas including computer audit skills or procurement. There are presently some 35 qualified staff employed by NAO out of a total of audit staff of 350 and there is a training programme in place to increase this to 108 over a 5 year period. A twinning programme with the NAO of Sweden is providing technical assistance to the NAO of Tanzania.

2.32. The audits of spending ministries' accounts for 2004-05 were undertaken promptly and each audit opinion was supported by a Report by the Auditor-General. The statutory deadlines for the delivery of the audit were met and the Auditor-General's Report to Parliament on the 2004-05 accounts was published on 31 March 2006. The Auditor General prepared a Report to Parliament summarising the 2004-05 audits, this is being examined by the Public Accounts Committee.

2.33. The Auditor-General's analysis of the 2004-05 audit opinions of spending ministries showed that 34% were unqualified, 63% qualified and 3% had adverse opinions. Common reasons for qualification due to limitations in the scope of the audit included:

- Unvouched expenditure and unreceipted expenditure;
- No delivery notes for goods and services;
- Lack of asset schedules; and
- Undisclosed bank balances.

The Auditor-General estimated that these limitations meant he could not validate expenditure totalling TzSh 99 billion (US\$ 76 million).

2.34. Common other reasons for qualification of the audit opinion included:

- Unrecorded assets;
- Stores not taken on charge;
- Improperly vouched transactions;

- Errors in accounting records;
- Incomplete bank reconciliations.

The Auditor-General estimated that these limitations meant he could not validate expenditure totalling TzSh 63 billion (US\$ 48 million).

2.35. These figures indicate errors amounting to almost 7% of government spending. The review team considered this error rate to be worryingly high, and therefore examined in greater detail the reasons for qualification and their quantification by reference to the accounts and audit of the Ministries of Finance, Education and Works.

2.36. “Unvouched” expenditure was cited as a reason for qualifying the accounts of the Ministry of Education. On investigation the review team found that the qualification had arisen because vouchers were not available in the Ministry at the time of the audit as they were lodged with Higher and Further Education Institutions. Subsequent investigations by the NAO showed that the money was fully vouched. Although the “unvouched” expenditure at the Ministry of Education was not included in the totals reported by the Auditor-General in his Report to Parliament, the case does illustrate that the existence of a qualification does not, in itself, demonstrate that there has been irregular public expenditure.

2.37. The fact that the review team has not been able to confirm that “unvouched” expenditure represents irregular expenditure does not call into question the reliability of the audit opinions formed by the Auditor-General. The audit opinion necessarily takes account of local requirements as well as INTOSAI standards, and the review team do not question that judgement.

2.38. Taken overall, there are some acknowledged shortcomings in the audit methodologies adopted by the NAO of Tanzania and these are being addressed through a twinning arrangement with the NAO Sweden, but they are not such as to prevent broad assurance being taken from the audit work of the NAO.

Regarding PRBS Monitoring

2.39. The Partnership Framework Memorandum (PFM) is supported by a Performance Assessment Framework (PAF) which includes over 70 actions. These action are mainly qualitative in nature, and have been brigaded into five themed groups:

- Cluster 1 – Growth, and reduction of income poverty.
- Cluster 2 - Improvements to Quality of Life and Social well being
- Cluster 3 - Governance and accountability
- Resource allocation and budget consistency
- Public Financial Management

A series of expert panels was established, drawing on donors, the Government of Tanzania and others, to monitor the implementation of agreed actions.

2.40. The HOAP review team noted that there was no panel specifically charged with responsibility for financial monitoring of donor contributions, ensuring the preparation of accounts by the Government of Tanzania and analysing them, and

considering the impact on the PFM of the annual Report to Parliament by Auditor-General and follow-up by the Public Accounts Committee. Whilst the PRBS Secretariat and panels were, of course, aware of these documents and undertook tracking and analysis as necessary (such as the Secretariat monitoring of donor contributions), the evidence was not brought together in a way which would demonstrate the financial discharge of donors contributions to the PRBS Agreement. The HOAP team believes that such monitoring and analysis would be useful in the future.

2.41. The expert panels established to review the PAF met as necessary and contributed to a mid-year review and final review of progress. The summary of the final review is at Appendix 6. The conclusion of the review was that there had been reasonably satisfactory overall progress, although concerns were raised about governance issues, in particular the continued delay of the submission of the Auditor-General's annual report to Parliament, and delays in the anti-corruption legislation and public sector pay reforms. Action plans were prepared for those areas which were judged to be off-target.

2.42. Details of progress on each PAF action point were included in the annual and mid-year reviews. The HOAP review team discussed progress with representatives from the monitoring panels. The HOAP review team found difficulty in some instances in identifying how the various pieces of monitoring evidence had been utilised and interpreted in reaching the decisions on progress on individual actions. However, most actions had been considered to be achieved, and the weight of evidence supports the conclusion that satisfactory progress had been made with implementation of the Partnership Framework Memorandum.

2.43. For 2005-06 and future years, the donors and the Government of Tanzania have been reconsidering the extent and nature of the evidence that is necessary to demonstrate that the PRBS is effective in poverty reduction. The intention is to move to a more quantified outcome-orientated monitoring system focussing on:

- Poverty monitoring – to assess the poverty reduction results on the ground (value for money);
- Budget formulation and execution – to assess whether Government is prioritising appropriately resource allocation and actual expenditure; and
- Public financial management – to assess the accountability of receipt and end use of funds (dealing with the fiduciary risk).

2.44. Recognising that the measures proposed can only be verified several months after actual expenditure takes place, a strong monitoring framework will need to be developed with the Government of Tanzania. Work is now progressing on developing the necessary monitoring framework.

Part 3: Thanks

3.1. The HOAP team would like to thank the PRBS Secretariat, and in particular Elizabeth Børve, for arranging the logistics of the examination visit. We also wish to thank all those we met during the examination for their time and the patience with which they answered our questions, particularly as we recognise that our visit clashed with the budget work being undertaken for 2006-07.

HOAP
June 2006

Appendix 1. HOAP Audit Approach

HOAP: Examination of Expenditure under PRBS⁴ & SWAP⁵ Arrangements

Introduction

1. In order to satisfy their audit objectives in relation to the accounts of donor ministries, the external auditors of those ministries (ie the donor countries' SAIs) need evidence that those accounts fairly present the flows of funds to recipient countries, and that those funds have been spent as intended. Put another way, the Parliaments of the donor countries require donor ministries to obtain financial discharge for funds they have provided to recipient countries.
2. With the growing tendency to move towards SWAPs and PRBS, obtaining satisfactory financial discharge has become an increasingly important issue. Where PRBS is in place, often the only audit report available to obtain financial discharge is that prepared by the OAG on the recipient Government's accounts. It is therefore crucial to the donor countries that the OAG's report, and the audit work supporting it, is adequate to meet the financial discharge requirements of both the recipient country's Parliament, and the Parliaments of the donor countries. This will only be achievable where the donor ministries, recipient governments and the donors' and recipient countries' SAIs work in partnership.
3. Donor countries⁶ and their SAIs⁷ wish to harmonise their practices in relation to the flow of aid funds, and the HOAP⁸ group of like-minded SAIs has been working to establish a common approach to the audit of PRBS and SWAP arrangements. The main objective is to enable donors' SAIs to place reliance on the financial audit work undertaken by the SAIs of recipient countries, recognising the statutory and constitutional independence of the recipient countries' OAGs. A further objective is to rationalise the demands placed on the recipient countries' OAGs by donors.
4. The Memorandum of Understanding for a SWAP usually provides for an audit by the OAG of the accounts of the SWAP. Donors' SAIs have traditionally placed great reliance on the OAG's audit report in forming their opinions on whether donor ministries have obtained adequate financial discharge. Obtaining evidence to support their reliance can involve multiple reviews of the same evidence provided by the recipient country and OAG to each of the donors. HOAP's intention is that, through co-ordination and co-operation between the donors' SAIs, one donor SAI should review the evidence and report to the others. This approach can only work, however,

⁴ PRBS – Direct Budget Support

⁵ SWAP – Sector Wide Approach

⁶ Rome declaration – February 2003

⁷ SAIs – Supreme Audit Institutions

⁸ HOAP – Harmonisation in Overseas Audit Practices

if there is a common audit standard established between the donor SAIs, and co-operation from the recipient country and OAG.

5. The HOAP group's audit approach presumes that the OAG meets INTOSAI and other relevant auditing standards. But to meet the requirements of their auditing standards and place reliance on the work of another auditor, the donors' SAIs must do more than just read the audit report produced by the OAG. The donors' SAIs must confirm the basis and coverage of the audit of the PRBS or SWAP, and consider the outcomes of the audit in order to be in a position to place reliance upon it. This does not mean that the donor SAI is required to reperform the audit already completed by the OAG: the donors' SAIs (rightly) have no rights of access to the OAG's working papers. The donors' SAIs are likely, however, to wish to discuss the audit with senior staff responsible in the OAG, and with representatives of the ministry in the recipient country responsible for implementation.
6. This paper sets out the framework used by HOAP for the review of donor's contributions to PRBS and SWAPs.

HOAP's Audit Approach

7. The HOAP's audit approach envisages four stages to the examination of any PRBS or SWAP arrangement:
 - Review of donors' files;
 - Examination of the OAG's audit report;
 - Discussion with recipients and examination of the progress made in implementing the PRBS or SWAP agreement; and
 - Form audit opinion as to whether adequate financial discharge had been achieved.

Donors' Files

8. The SAI of the donor needs to review the files held by the donor relating to the PRBS or SWAP⁹. The files will provide evidence concerning:
 - the purpose of the PRBS or SWAP;
 - authorisation by the donor;
 - amounts paid by the donor;
 - monitoring reports to demonstrate that agreed activities have been undertaken;
 - audit reports on financial discharge and any action taken to follow-up any adverse comments made by the OAG.

Examination of Audit Report

9. The donor's SAI will expect to see an audit report by the OAG (or other independent external auditor) covering income and expenditure under the PRBS or SWAP. The OAG's audit report should provide specific assurance that:
 - the amounts of income and expenditure are fairly stated in the financial statements;

⁹ The Directors General of the leading donor have confirmed that they are prepared, in principle, to make files available to the lead donor SAI under the HOAP co-operation arrangements.

- moneys have been applied only to the purposes approved for the PRBS or SWAP.
10. The donor's SAI needs evidence that the audit report has been properly prepared (see annex 1) before reliance can be placed upon it. The SAI would also expect to see the audit report supported by a long-form report and possibly a Management Letter. And there should be evidence that issues raised by the OAG have been addressed and resolved. The review by the donor's SAI should result in a report back to the OAG and donors' SAIs.

Discussion with Recipients and examination of the progress made in implementing the PRBS or SWAP agreement

11. The donor's SAI expects the donors' files to contain evidence of the monitoring of the PRBS or SWAP and evidence of the achievement of agreed actions under the grant. In addition to these reports, the donor's SAI would expect to meet and discuss progress on the PRBS or SWAP with key recipients, and a representative of the OAG and the donor should be invited to attend those meetings.

Form Opinion

12. There are two levels of reporting on this audit exercise. The first relates to the reliability of the work undertaken by the OAG. The second relates to the opinion that each donor SAI needs to make to their own Parliament.
13. The SAI undertaking the review needs to report to the SAIs of other donors as to the evidence seen and conclusions reached concerning the financial discharge of the PRBS or SWAP. In essence, the SAI will need to form a view on the reliability of the work undertaken by the OAG. This opinion should, as a matter of course, be copied to the OAG, and donor SAIs are encouraged to share the opinion with their donor organisations.
14. It will then be a matter for each donor SAI to determine whether there is sufficient evidence, within the context of their own country's auditing and reporting requirements, to provide assurance to their Parliament on the financial discharge of grants provided under the PRBS or SWAP. As the detailed auditing and reporting requirements differ significantly between donor countries, HOAP recognises that it is theoretically possible that one donor might accept there was sufficient evidence of financial discharge, whilst another may not. HOAP will be interested if any such cases arise.

HOAP

August 2004 (revised May 2006)

Note on Review of Audit by the OAG

General Framework

Donors' auditors work to auditing standards that allow them to place reliance on a third party auditor if certain conditions are met. It is not sufficient for the recipient's auditors to provide a bland statement that they achieve INTOSAI or International Auditing Standards. For example in the UK:

Principal auditors should obtain sufficient appropriate audit evidence that the work of the other auditors is adequate for the principal auditors' purposes. (SAS 510)

Only then can the donors' auditors report on financial discharge to their individual Parliaments.

In the case of PRBS and SWAPs it is necessary for donors' auditors to establish a common standard of assurance that they expect from recipient countries when considering financial discharge of grants. This means that HOAP members have to agree a common set of questions to be answered by the recipient country's auditors (whether private sector or Auditor General) concerning the audit arrangements.

If the replies to the questions were to indicate an unacceptable situation, then it is up to the donors to consider whether further capacity building exercises are needed to strengthen the audit arrangements to the standards expected by the donors.

When donors set up SWAPs and PRBS they need to assess the capacity of the OAG of the recipient country to meet the financial discharge requirements of the donor countries. These may well be more detailed than INTOSAI standards. It is not about the generalities of running a professional audit office – it is about the audit procedures relating to a specific grant funded action.

Impact on OAG

By establishing a clear set of questions the recipients know what is expected of them to satisfy the donors' SAIs. This allows that OAG to plan work and assign resources with confidence.

The framework being adopted by HOAP of a review undertaken by a single donor's SAI and reported to all other donors' SAIs should ensure that the OAG provides information on the audit once, and thereby discharges responsibility to the range of donors' SAIs.

The review also provides a natural focus for discussions on the development and resourcing of the OAG which can be fed back to the donor community.

Detailed Review

The HOAP auditors have agreed a set of questions to be asked of an Auditor General (or other auditor) to get sufficient evidence to allow each country's SAI to give

discharge to their respective Parliaments. The evidence required by each country will differ, and this may mean that specific questions are required to support the audit of individual SAIs.

Donors need to be aware of the audit demands of their SAIs. In any case of difficulty, the SAIs will look to the donor community to ensure that the audit questions are answered.

The donor SAIs do not anticipate that answers to their questions will be universally satisfactory. The expectation is that the replies will need to be considered in the context of factors such as: the country circumstances; audit report; and past experience. Only then can a balanced view be established as to whether there is sufficient evidence to place reliance on the work of the OAG of the recipient country, or other auditor.

Issues to be addressed by the detailed review include:

- General background to the audit and Audit Office;
- Accounting systems and internal financial control;
- Accounts and Accounting policies;
- Planning and control of audit work by the Audit Office;
- Working papers and audit evidence;
- Audit findings;
- Audit opinion and conclusion.

Appendix 2. Terms of Reference

HOAP¹⁰ Joint Audit Direct Budget Support – Tanzania May 2006

Terms of Reference

Scope

1. This document sets out the terms of reference for an audit of Direct Budget Support (PRBS) grants made by donors to the United Republic of Tanzania (Tanzania), focusing on payments made in fiscal year 1 July 2004 to 30 June 2005. The audit will be undertaken by a joint team drawn from the Audit Offices of Finland and the UK, and the European Court of Auditors. The audit will be undertaken in May 2006.
2. The audit will focus on two themes:
 - First, the audit will confirm that the PRBS paid by the donors was received by Tanzania and properly spent in accordance with the statutes of Tanzania and the underlying Partnership Framework Memorandum; and
 - The second theme will be an assessment of the progress made by Tanzania in reviewing and strengthening procurement practices.
3. The output from the audit will be a report to the auditors of the donor organisations, and this will be made available to the donors themselves and Tanzania.
4. This is not the first time that the HOAP audit approach has been utilised. The approach has been successfully adopted for the audits of the Education SWAP in Zambia and PRBS grants made to Uganda and Ghana. By using the HOAP standard approach, one audit team can undertake the examination and all other donors can rely upon the outcome of that audit. The result is that there are efficiency gains for the auditors in the elimination of duplication, and benefits for the recipient country in having to deal with one set of auditors, rather than the auditors from each donor country.
5. The following paragraphs provide additional information concerning the audit approach to be adopted in addressing the two themes.

Financial Audit

6. The financial audit of the grants paid by donors to Tanzania PRBS will confirm that the PRBS paid by the donors was received by Tanzania and properly spent in accordance with the statutes of Tanzania and the underlying Partnership

¹⁰ HOAP – Harmonisation of Overseas Audit Practices

Framework Memorandum. The HOAP standard “three-legged” approach to obtaining the necessary audit evidence will be adopted. The three legs are:

- The accounts of the Tanzania;
- The audit of those accounts by the Auditor General;
- The evidence obtained by DFID and co-donors monitoring the achievement of the actions and targets set in the Partnership Framework Memorandum.

7. Fundamental to the HOAP audit approach is the recognition that we are not performing an audit of the recipient country – it is an audit of the donor organisations. Obtaining evidence of how grants have been spent is the responsibility of the Auditor General of Tanzania and as external reviewers we expect to place reliance on the audit that has been undertaken. There is no need to duplicate or repeat the audit, all that is required is to obtain evidence (in line with International Standard on Auditing 630) that the audit has been completed and the conclusions reached. Success in this area of our audit will depend to a significant extent on the support of the Controller and Auditor General, and the review team will be contacting him to seek his assistance.

8. It would also be of assistance to obtain the views of Parliament and actions taken on the Reports of the Controller and Auditor General. To this end a meeting with a Member of the Public Accounts Committee (or equivalent) would be of assistance to the review.

9. Other sources of financial evidence would come from the Accountant General concerning the preparation of the accounts and the accounting systems used in Tanzania. And also possibly the Central Bank on the transfers of PRBS into the government accounts.

10. The evidence regarding the monitoring of achievements of the actions and targets set in the Partnership Framework Memorandum is a joint responsibility between the donors and Tanzania. The intention is to rely upon the monitoring information already collected and assessed by the donors and Tanzania. The expectation is that the audit team will wish to meet with those charged with the assessment process within the donor community and Tanzania, and that the Vice-President’s Office (who take the lead on economic development) will be an important point of contact.

Procurement

11. The second theme for the audit will be a consideration of the evidence regarding the procurement practices adopted by Tanzania. As auditors we believe that procurement lies at the heart of the achievement of value for money. We understand that much work has already been undertaken in reviewing and strengthening procurement practices, and our review will cover an assessment of the progress made by the Tanzanian Government in reviewing and strengthening public procurement practices and the quality of monitoring by donor organisations, notably regarding:

- processes to ensure that procurement needs are justified in terms of a sound business case, i.e. avoiding unnecessary purchases, etc;
- processes to ensure compliance with competitive tendering rules to acquire goods, services and works at the best price, taking account of life-cycle costs;
- processes to ensure adequate performance from suppliers;
- controls in place to ensure regularity in procurement activities, in particular to address the risk of fraud, misappropriation of funds and compliance with rules;

- processes for submission and timely resolution of procurement process complaints.

12. As with the examination of the financial aspects of PRBS, the focus of the work will be to examine work already performed by others. The HOAP audit team has neither the access rights, nor the inclination, to undertake an audit of contracts in Tanzania.

Coverage

13. The review team recognise that the business of the Government of Tanzania is large and complex. It will be essential to focus on a sample of areas to experience the breadth of evidence in support of the audit review. To this end the team propose to focus on the financial audit and procurement matters relating to the Ministry of Finance, Education and Roads.

Timing

14. There are many people and organisations for the audit team to contact, and our proposal is to visit Tanzania in week commencing 8 May 2006. We trust that key players will be available to meet with us during that week.

Liaison

15. The audit team look to the donors to provide practical support for the audit. It would be helpful if the lead donor could assist in identifying the right people to see, and making appointments.

16. On the HOAP side the team is led by:

- Martin Daynes, UK National Audit Office (martin.daynes@nao.gsi.gov.uk)
- Gerald Locatelli, European Court of Auditors, (gerald.locatelli@eca.eu.int)
- Jukka Kulonpalo, State Audit Office, Finland (jukka.kulonpalo@vtv.fi)

17. The Secretary to the audit team, to whom questions and observations should be directed, is:

- Robin Ball, UK National Audit Office, (robin.ball@nao.gsi.gov.uk)
tel: +44 207 798 7184

HOAP

March 2006

Appendix 3. List of Key Contacts

PRBS Development Partners Group, and technical monitoring groups

Chairman, Public Accounts Committee

Auditor-General

National Audit Office of Tanzania

Accountant General

Ministry of Finance

Ministry of Works

Ministry of Education

Bank of Tanzania

World Bank

African Development Bank

European Commission Mission

Embassy of Finland, Tanzania.

UK Department for International Development

Appendix 4. Donor Payments in 2004-05 and Sampled Transactions

<u>PRBS 1 Account (US Federal Reserve)</u>		<u>PRBS 2 Account (Bank of Tanzania)</u>	
	US\$		US\$
UK	120,767,000	IDA	150,536,772
Sweden	15,834,223	European Commission	38,332,413
Norway	14,573,190	the Netherlands	18,084,852
Ireland	6,529,970	Denmark	13,409,265
Finland	3,929,096		
Japan	4,526,509		
Switzerland	5,039,899		
Total	171,199,887	Total	220,363,302

Total Donor Payments US\$ 391,563,189

Interest Earned on PRBS 1 account US\$ 208,601

Total Available to the Government of Tanzania US\$ 391,771,790

The audit traced through the system three PRBS payments made to Tanzania in 2004-05. The amount of US\$ credited to the account were:

9 July 2004	Finland	US\$ 2,222,888
29 July 2005	Norway	US\$ 11,370,905
30 July 2005	UK	US\$ 81,927,000

Transfers from the Bank of Tanzania to the Government of Tanzania Central Payment Account were made as and when called for by the Accountant General. The Central Payment Account is covered by the audit of the Auditor General. The audit traced three payments made from the US\$ account to the Central Payment Account.

2 August 2004	US\$ 2,222,888	TzSh 2,410,734,256
29 July 2005	US\$ 93,301,114	TzSh 101,209,790,933
15 September 2005	US\$ 20,360,731	TzSh 21,758,604,752

Appendix 5. Reliance on Audit Undertaken by NAO Tanzania

HOAP questionnaire for the purposes of relying on “Other auditors”.

(Questionnaire based on International Standard on Auditing 600 – Using the Work of Another Auditor.

The auditor being reviewed was the Auditor General of Tanzania (AG) and the National Audit Office of Tanzania (NAO).

The reference to “client” refers to the body preparing the financial statements that are being audited. Clients may include government ministries and other organisations.)

SAI Undertaking the Review ...ECA, Finland, UK....

SAI Being ReviewedNAO Tanzania.....

Client and YearBudget Support 2004-05.....

		Yes/No/NA ¹¹	Comments
1	<u>General</u>		Capacity of the NAO – see Note A.
a)	Has the NAO ¹² conducted the whole audit?	No	
b)	If “No”, what parts of the examination were conducted by other auditors?	Para-state organisations	
c)	If any other auditors were involved, have you:	–	
	i) satisfied yourself as to their professional standing?	Yes	
	ii) reviewed their work where appropriate?	Yes.	
	iii) received all necessary representations?	Yes	
	iv) satisfied yourself that their audit has been conducted in accordance with auditing standards adopted by the NAO (for example by the application of a questionnaire similar to this one)?	Yes	NAO staff seconded to private sector audit team. Quality review by NAO staff before account is certified.
d)	Are you satisfied that no limitations have been placed on the scope of the audit?	No	Some limitation on security services.
e)	Are you satisfied that the staff employed by the NAO have maintained independence from the government and client organisation, and have entered into no arrangements which might conflict, or appear to conflict, with their duties as independent auditors?	Yes – See Note B.	However, staff are billeted in Ministries. This may cause conflicts.

¹¹ NA – Not Applicable. It may be necessary to explain why a question is not applicable to the review.

¹² OAG – Office of the Auditor General

		Yes/No/NA	Comments
2 <u>Accounting Systems and Internal Financial Control.</u>			
a)	Have you ascertained and recorded the accounting systems in sufficient detail to assess their adequacy as a basis for the preparation of the accounts?	Yes	Any weaknesses are included in AG's Report.
b)	Are there any significant weaknesses in the client's system which need to be brought to the attention of the donors and Parliament? Please provide details as necessary, identifying the main weaknesses. Are these weaknesses included in the long-form report on the audit?	No – see above.	Any minor matters are drawn to the attention of the Ministry and not published.
c)	Are the draft financial statements a sufficient basis to perform the audit?	Yes	
d)	Do you place any reliance on the operation of the system of internal financial control?	High level controls – yes Low level – varies. See Note C.	NAO seeks to place reliance placed on the work of Internal Audit. Also control exercised by Audit Committee
e)	If the answer to question 2.d) is “Yes”:	–	
	i) have you evaluated the adequacy of the controls?	Yes	
	ii) do your procedures ensure that:		
	• sufficient compliance tests are performed to give evidence as to the satisfactory operation of controls throughout the entire accounting period?	Yes	
	• compliance testing work is reviewed by a suitably experienced member of staff?	Yes	1 st review by Resident auditor. 2 nd review at HQ. Final review by AAG.
f)	If the answer to question 2.d) is “No”:	–	
	iii) does this imply a fundamental weakness in the system of internal financial control?	See Note C on computer controls	
	iv) do your procedures ensure that sufficient substantive tests are performed to give evidence as to the reliability of the financial statements	Yes	Tests of detail undertaken with increased sample sizes.

		Yes/No/NA	Comments
3	<u>Accounts and Accounting Policies</u>		
a)	Are the accounting policies adopted by the client consistent with:	—	
	<i>i)</i> Government Accounting Standards adopted by the country?	Yes	
	<i>ii)</i> the Financial Regulations of the client?	Yes	
	<i>iii)</i> International Accounting Standards? If not, please identify the significant differences.	Yes	See Note D.
b)	Are the accounting policies consistent with those used in the previous accounting period?	No	See Note D.
4	<u>Planning and control of audit work.</u>		
a)	What are recognised as the main risks to the financial statements?	-	See Note E
b)	Have the responses to previous audit findings been assessed to ensure the client has taken any promised remedial action?	Yes	
c)	Is an audit plan prepared prior to the audit commencing?	Yes	Usually May or June.
d)	If “Yes”, is the plan approved by a suitably experienced member of staff? If “No”, how do you know what work is going to be undertaken in support of the audit opinion?	Yes NA	See 2.e.
e)	Is the audit work assigned to staff with appropriate training, experience and efficiency?	Yes.	See Note F
f)	Do you ensure that the work of all staff, particularly juniors, is adequately supervised?	Yes	Resident auditor undertakes supervision of the team.
g)	Do you use audit programmes for all areas of work undertaken?	Yes	
h)	Do you ensure that the programmes are appropriate to the circumstances of the client?	Yes	Tailored audit approach and programmes.
i)	Are the programmes signed by the person(s) performing the work?	Yes	
j)	Where audit programmes are not used, please describe briefly your procedures for ensuring that all necessary audit tests and procedures have been performed?	NA	
k)	Please describe the procedures followed at the conclusion of the audit to ensure that all audit steps and supervisory procedures have been completed.	—	Structured review – see 2.e

		Yes/No/NA	Comments
5 <u>Working Papers and Audit Evidence</u>			
a)	Do the working papers record:	–	
	<i>i)</i> the nature of the work done?	Yes	
	<i>ii)</i> the evidence obtained?	Yes	
	<i>iii)</i> errors or exceptions found?	Yes	
	<i>iv)</i> action taken in the event of finding errors or exceptions?	Yes	AG Audit Report
	<i>v)</i> judgements made by the audit staff and the evidence on which these judgements were based?	Yes	Challenge by AAG
b)	Are all audit working papers reviewed by a suitably experienced member of the NAO?	Yes	See 2.e
c)	Please explain how you ensure that all significant audit judgments and matters relevant to the expression of an audit opinion are brought to the attention of the senior NAO person in charge of the audit.	–	AG Report prepared by Resident Auditor and reviewed (see 2.e). Also independent peer review prior to signing.
d)	Have you performed appropriate tests to an adequate extent to provide sufficient, relevant and reliable evidence as to the completeness, accuracy, validity and, where appropriate, regularity ¹³ , of the information ¹⁴ contained in the accounts?	Yes	
6 <u>Audit Findings</u>			
a)	Have all significant matters arising from the audit been raised in writing with the client at local management level or Headquarters? Please provide a summary of:	Yes	
	<i>i)</i> The issues raised in such letters;	Copy of AG report and summary AG Report supplied.	
	<i>ii)</i> Client responses;	Copies of response seen.	
	<i>iii)</i> NAO analysis of the acceptability of the responses;	Covered by following year's audit plan.	

¹³ Regularity in this context is defined as whether funds have been spent as intended, and conform with the conditions contained within the relevant Memorandum of Understanding.

¹⁴ "Information" includes the figures in the accounts, description of the accounting policies, notes to the account, the descriptive and financial information in the foreword, and any other information published with the accounts.

		Yes/No/NA	Comments
	iv) Evidence that the issues raised have been resolved.	Covered by following year's audit.	Areas not resolved are noted in following year's AG Report.
b)	Do the matters reported on include the following:		
	i) Developments on previous years' audit findings?	Yes	
	ii) Adequacy of records and internal controls (even if reliance has not been placed on the operation of controls) ?	Yes	
	iii) Existence of vouchers to support transactions?	Yes	
	iv) Payments made without authority?	Yes	
	v) Adequacy of control over, and existence of, assets ¹⁵ and liabilities ¹⁶ ?	Yes	
	vi) Payments made which were outside the scope of the donors' funding agreement?	NA	
c)	What definition of a monetary "error" has been adopted for the purposes of this audit ¹⁷ ? Has a schedule of monetary errors found as a result of the audit been produced? Please summarise the errors found, identifying those which have been subsequently corrected in the financial statements	See Note G.	
7 <u>Audit Opinion and Conclusion</u>			
a)	Has the audit been completed and is there sufficient relevant and reliable evidence to support the audit opinion? In those instances where the donors' funding agreement makes specific requirements concerning the form, content and disclosures in the financial statements, have these requirements been checked and confirmed by the NAO? In those instances where the donors' funding agreement places specific requirements on the form and contents of the NAO audit opinion and/or report, have these been adhered to?	Yes – but many qualified. NA (budget support) NA (budget support)	See Note H
b)	Are there other matters or opinions which should be brought to the attention of the donor SAIs? If "Yes", please give details.	Yes	See Note I.

¹⁵ Tangible fixed assets, stock and debtors.

¹⁶ Creditors, provisions and all other liabilities.

¹⁷ For this purpose, a monetary "error" may usually include:

- i) receipts and payments not proper to the year of account;
- ii) receipts and payments incorrectly calculated;
- iii) receipts and payments posted to an incorrect account code where this changes the disclosure in the financial statements;
- iv) receipts and payments not within the scope of the donors' funding agreement.
- v) receipts and payments not supported by valid documentation/vouchers.

Note A: Question 1 – Capacity. The PEFAR assessment of financial management in the Government of Tanzania (Oct/Nov 2005) included an assessment of the National Audit Office. Key recommendations arising from that review included:

- The AG Annual Report to Parliament should include a non-technical summary of main issues arising from the audit of the individual Ministry accounts;
- The response of Ministries to adverse audit observations should be carefully monitored;
- Future Auditors-General to be appointed by Parliament;
- Hearings of the Public Accounts Committee (PAC) should be open to the public; and
- PAC to have a small technical secretariat.

The review team understand that the Government of Tanzania, Parliament and donors are considering the implementation of these recommendations.

Note B: Question 1.e - Independence. NAO has adopted the INTOSAI Code of Ethics.

The NAO staff are employed as Civil Servants and Tanzanian law legal protection against dismissal. Senior staff (including the Auditor General) are appointed by the President's office, who may dismiss them. PEFAR (05) recommends future AGs be appointed (and by inference only dismissed) by Parliament.

Funding for NAO has to be agreed with the Ministry of Finance as part of the Estimates procedures.

Note C: Question 2.d – Controls. The AG told the review that he was aware of capacity limitations in the NAO, for instance in the areas of computer audit and procurement. Reflecting these and other limitations the NAO adopted a more substantive approach to audit testing with less reliance placed on the operation of the control systems, including the computer system..

Note D: Question 3.a(iii) - Accounting Basis. The accounts are moving onto cash based IPSAS and 2004-05 was a year of transition. For example, in 2004-05 the accounts included items described as “commitments” where cash has been charged to the Vote and transferred to a deposit account waiting invoices for payment in future years. To the extent that vouchers for payment have not been presented in the current years, these items do not fall within cash based IPSAS as relevant expenditure for the year. Ministry of Finance has met with Chief Accountants of the spending Ministries to brief them on 2005-06 accounts which are planned to be full IPSAS compliant.

Note E: Question 4.a – Risk Assessments. The review were told that an assessment of the risks relating to the whole account had been undertaken but not documented. The main risk assessment was at account area level, eg regarding Regularity. This was documented.

Note F: Question 4.e – NAO staff skills. There are presently some 35 qualified staff employed by NAO out of a total of audit staff of 350. There is a training programme in place to increase this to 108 over a 5 year period. The AG also considers that the NAO does not yet have sufficient skills in key areas including computer audit skills or procurement.

Note G: Question 6.c – Errors. Errors found are brought to the attention of the Ministry for correction. Where they are not corrected they are included in AG's Report and may affect the opinion. Where examination has not examined all transactions in an account area, the errors reported are those which have been found and documented – there is no extrapolation to estimate the potential errors in those account transactions which have not been examined.

Note H: Question 7.a - Audit Opinion. The Audit Opinion is formed in accordance with INTOSAI standards. We observe that for 2004-05 some matters were included within the reasons for qualification and adverse opinions which, under International Standards of Auditing, may not have been necessary. However, the opinion is the preserve of the Auditor General who must take account of local requirements as well as standards, and that the NAO is moving towards International Standards of Auditing with a target implementation date of 2010.

For 2004-05, for Central Government, of the Audit General's opinions:

- 34% unqualified
- 63% qualified
- 3% adverse opinion.

There is general agreement between AG, PAC, Ministries, Ministry of Finance and donors that action requires to be taken to remove these qualifications.

Note I: Question 7.b: General Conclusions.

The AG has identified four key areas of weaknesses in public expenditure in Tanzania. These are:

- Fraud – on income and expenditure particularly at local authority level;
- Corruption – arising mainly from collusion in the letting of contracts, and that suggests weaknesses in the procurement processes;
- Conflicts of Interest – once again arising from the letting of contracts, but also from the misuse of national resources, including time;
- Disregard for the Law – in many areas, such as procurement and documentation of expenditure, there are statutory procedures and these are being abused. There are also weaknesses in the actions taken by the disciplinary processes intended to ensure adherence to the law. Implementation of the existing laws should go a long way to reducing the incidence of fraud and corruption in Tanzania.

The AG also recognised that some of the laws intended to strengthen controls and reduce corruption are relatively new and will take time to bed-in and the full benefit to be realised.

Signed:

Position:

Date:

Appendix 6. Review of Progress of PRBS – October 2005

Extract from:

“GBS Annual Review 2005, Ministry of Finance, December 2005”

Executive Summary

Overall assessment

The Annual Review of the GBS for 2005 was held between October 3rd and 26th 2005. The review was the first to be conducted after it was agreed to establish a new Performance Assessment Framework (PAF). The review was broadly satisfactory, although concerns were raised about governance issues, in particular the continued delay of the submission of the NAO report, and delays in the anti-corruption legislation and public sector pay reforms. These and other issues were discussed at a pre-wrap-up meeting held on 20th October.

The conclusion of the review is that there has been reasonably satisfactory overall progress. It was noted that the period since the last review, MYR 2005, is relatively short and that some of the issues under review are long-term in their nature. For the new model PAF and annual review to function as envisaged, it is important that all agreed underlying processes would be properly established and accomplished within agreed timeframes. This is a challenge since there is also need to avoid such processes becoming burdensome parallel systems to GoT.

The review had four key objectives:

1. Assess performance against the PAF based on the analysis provided from the ‘ongoing processes’ (eg PEFAR/PER, Sector Reviews, PRGF etc).

The review noted that the important sector review processes are in different stages and that this made it necessary to include process and policy issues in the sector in the overall discussions. As good sector reviews become established it is envisaged that the GBS review process will gradually become more strategic and poverty outcome oriented.

2. Review issues remaining from the MYR05 that are not covered by the new PAF.

A number of such issues were reviewed. In 30 out of 51 PAF actions satisfactory progress was recorded, 15 partly satisfactory and 6 not satisfactory..

3. GoT and GBS partners shall assess GBS partner performance against commitments outlined in MoU.

An analysis of this was carried out in TG 1. This analysis was done by looking at GBS disbursement schedules for FY 04/05 and checking the predictability

of timing and amount of disbursements as well as in terms of front-loading. The analysis showed that the majority of Partners provided GBS funds on time in line with their projected time schedule and in the first half of the financial year as well as in accordance with committed amounts.

4. GBS Partners shall give an indication of their disbursement schedule at the end of the Annual review and provide firm commitments for FY2006/07 by mid December 2005.

GBS partners committed themselves to give an indication of their disbursement schedule at the end of the Annual review and provide firm commitments for FY2006/07 by mid December 2005 (6 weeks after submission of the Annual Review report)

The following main issues of particular importance for the budget support emerged from the review:

- (i) Tanzania's sustained reforms have generated strong macroeconomic performance, and the overall macroeconomic developments in the country are favourable and supportive of poverty reduction and improved domestic revenue mobilisation.
- (ii) Continued good growth performance will rely on the consistent implementation of the government's reform agenda in private sector and agricultural development under the NSGRP Cluster 1. Important reforms are being implemented in this area but the review notes that there is need for continued efforts on reforms that remove bottlenecks to growth in the economy, in particular within agriculture policy, energy and roads.
- (iii) Cluster 2 of the NSGRP deals with the key service delivery sectors and monitoring of poverty. The GBS review notes that the important sector review processes, which are meant to inform all stakeholders on the progress made in the implementation of sectoral strategies, are in different stages (health and HIV/Aids-sector being well advanced, education sector being currently developed and water sector review not yet established). The GBS review stressed the importance of linking these reviews through a Cluster framework that relates all interventions meant for achieving the Cluster Objectives, to the planning and budget processes at sector and macro level.. On the basis of recent reviews and studies, it appears that rural poverty remains a primary challenge even though projections tend to suggest a decline in rural poverty.
- (iv) The review on NSGRP Cluster 3 of Governance and Accountability also noted the progress made since the Mid Year Review in March/April 2005. It also underlined the need for regular dialogue on governance issues between the Government and DPs, focusing on achieving measurable outcomes. The review led to an agreement on a renewed effort in the dialogue, and reiterated the need to keep the momentum in the area of anti-corruption legislation reform and in the area of public sector pay reform including employment allowances.
- (v) The review finds very positive developments in the new budget system (The Strategic Budget Allocation System – SBAS) linking resource

allocation to MKUKUTA, thereby addressing previous weaknesses in this area. The Policy – Resource linkage has been a concern in earlier reviews of the PRBS. In the context of fiscal decentralisation, the review underlined the importance of producing annual consolidated expenditure reports from local Government Authorities (LGAs) that would enable an analysis of overall expenditure pattern in relation to targets in the MKUKUTA.

- (vi) The review reports on progress on some issues within the public financial management area and a solid underlying process in the form of the PEFAR. This review noted with concern, as did the MYR, that the 2003/04 National Audit Report has not yet been presented to the Parliament within 9 months as stated in the Public Finance Act (2001).

Summary comments on the areas under review in the PAF

The new PAF is a consequence of the adoption of the NSGRP and of the recommendations in the GBS evaluation 2004. There are now 6 Thematic Groups, three for the main NSGRP clusters and three for the dialogue areas of macroeconomic stability, budget formulation and public financial management. In addition to reviewing outstanding issues from the former PAF, the review included the establishment of the new PAF instrument and thorough discussions on the use of different types of indicators, the number of indicators and the relationship to underlying review processes. This review had the following specific objectives:

- (i) Review the new PAF matrix, update information and refine on the indicators for judging progress against agreed goals
- (ii) Assess performance against this new PAF.
- (iii) Review all relevant underlying processes and check if they can adequately provide support to the national budget process;
- (iv) Review the relevance of questions/issues to monitor;
- (v) Prepare a summary of progress on outstanding issues from Technical Working Group (TWG) reports/PRBS/PRSC Mid- Year Review 2005

Macroeconomic stability

Tanzania's sustained reforms have generated strong macroeconomic performance. Nevertheless, per capita income remains very low, and Tanzania will need to maintain high growth, low inflation, and a steady pace of reforms for many years to achieve inroads against poverty. The NSGRP provides a roadmap to achieve these objectives.

To follow-up macroeconomic developments, the new PAF highlights fiscal deficit after grants and inflation as indicators. Regarding fiscal deficit after grants, the review concludes that given the government intention to foster poverty reduction in the country through NSGRP more resources will be needed, although careful attention should be given to the absorptive capacity of the country. However, given the unpredictability of resources from DPs especially in the medium to long-term, a target for this indicator should be the one that is being agreed in the PRGF. With regards the inflation targets, the review concluded that the government should not be involved in

commitments that has no control hence, the benchmarks for inflation should be in line with that identified within the PRGF framework.

NSGRP implementation: Cluster 1 - Growth and reduction of income poverty.

The review indicated that a number of the activities under Cluster 1 are progressing well; some others continue to suffer from slow implementation. Consistent with Business environment strengthening in Tanzania (BEST) Program objectives, a number of regulation related reforms have been implemented. The dialogue on private sector development has focused on business climate and market access as indicators/issues and it was recognised that important infrastructure and other supply side issues need to be reflected in the PAF.

The review on agriculture issues shows that one PAF action target out of four was met on time, and others were at different stages of implementation.. There is positive progress on some of the important outstanding agricultural issues but the concern on speed of reforms persists. Regarding the reform of Crop Boards, a Cabinet decision on the way forward for reform of crop boards was reached in June 2005. The reform involves rationalisation, financing, accountability and governance issues as well as institutional framework for shared functions between the government and the private sectors. Government has also approved a plan for operationalisation of the land Act and the Village Land Act. Implementation of specific actions started in May 2005 and an agricultural sector PER is planned for later this year in order to among others establish whether there is sufficient funding for all the planned reforms. Also, in view of the importance of infrastructure development for achieving the growth objectives of MKUKUTA, a review of the relevant infrastructure development plans is planned for later this year.

NSGRP implementation: Cluster 2 - Improvements of quality of Life and Social well being

The Cluster 2 dialogue will rely heavily on sector review processes, which require an immediate and strong commitment from all stakeholders if they are to deliver the results needed. Review processes should not duplicate existing processes and should strengthen the planning, budgeting and monitoring processes of government. They should provide a key input to the budget preparation process and the MKUKUTA annual progress review and involve a wide range of stakeholders under the leadership of Government. The GBS review notes that there is a need for more involvement from MoF and other coordinating ministries in the budget process in the key sectors and a better timing of sector processes to fit with the budget process.

The health sector has a well established and functioning review processes whereas the first water sector review is planned for September 2006. The multisectoral review of HIV/AIDS is about to be implemented on a biannual basis. There is agreement that an education review should be set in motion before the end of 2005. It will look at the education sector as a whole including its sub-sectors.

On the basis of recent reviews and studies, it appears that rural poverty remains a primary challenge even though projections tend to suggest a decline in rural poverty. Non-income indicators show progress especially on access to education, infant mortality and malnutrition. Other indicators, however, such as maternal mortality or

access to clean drinking water recorded less to no progress. The review also underlined the high extent of the regional and social inequalities across the country.

NSGRP implementation: Cluster 3 - Governance and accountability

The assessment of the outstanding issues under this cluster suggests that most of the action were on track, while a few were at risk. Challenges remain in the implementation of the Public Sector Pay Reform, and the submission to Parliament of the Bill to repeal and re-enact the Anti-Corruption Legislation could not be implemented as anticipated due to a tight legislative agenda in advance of the general elections. Nevertheless, the Government continued pursuit of its anticorruption agenda with declarations against corruption becoming a common feature of political statements, commencement of preparations for the second cycle of the National Anti Corruption Strategy and Action Plan (NACSAP II). MDAs have already been asked to prepare Anti Corruption Plans for the new NACSAP. Also, there has been significant progress on Local Government Reform and in Public Finance Management reforms. . The review also acknowledged the start of closer relationships between GoT and DPs governance working groups.

Resource allocation and budget consistency

The Government's intention to strengthen further the MTEF process by elaborating a consolidated MTEF in the upcoming cycle is a major improvement of the budget process and is expected to enhance the budget challenge function. The review finds very positive development in the new budget system (the Strategic Budget Allocation System - SBAS) linking resource allocation to MKUKUTA, thereby addressing previous weakness in this area. Budget deviations, however, remain a reason for concern. The reduction of the average deviation of recurrent expenditures (at vote level) from 21% to 18% in 2004/05 is an improvement on previous years performance and indicates a continued effort to raise proper planning outcomes by MDAs. Budget execution in 2004/05 was broadly in line with estimates though deviation of expenditure outturn from budget has remained an issue. Domestic revenue was 2 percent higher than target. Actual expenditure execution was broadly in line with estimates. This signifies a continued improvement in spending capacity as a result of proper planning by MDAs.

It was noted in the last review that the linking of the NSGRP with the budget process posed challenges. The issue is being gradually addressed. In preparing the 2005/06 budget, the output from the new budget system, SBAS was used as inputs for the MTEF Model through an interface facility developed for uploading and downloading data between SBAS and EPICOR. Still outstanding however, are the incorporation of personal emoluments into SBAS/Budget Guidelines and the linking of the LGAs allocations to the NSGRP. The review noted the government's commitment to work on both issues.

The upward trend in expenditure for allowances is a serious concern. A study was commissioned to establish the level of significance of these allowances relative to expenditure and advice on the possibility of incorporating them into the Pay Reform Programme. In addressing this problem, there is a need to look into the composition of allowances so as to identify the allowances that are linked to service delivery or mere reimbursement of direct costs by the employees.

Public Financial Management

This was a broadly satisfactory review. In general progress has been good and underlying processes are sufficient. There are several minor outstanding issues for which work is ongoing, these relate to IFMS, procurement and audit and will be followed through the PFMRP. The review noted that the PFMRP programme has started and that a joint steering committee meeting held in September 2005 approved all actions and procurement plans for 2005/06. Furthermore, an important benchmark was passed when the Public Procurement Act 2005 came into force and the government established the Public Procurement Regulatory Authority for Decentralized procurement. The challenge now is for MDAs to be fully in control of all procurement processes.

The review discussed the proposal to revise the MOF Organization Structure following a study by a team from the IMF. It is worth noting that the proposals were mostly directed at analysing relationships in the Ministry rather than putting forward a definite structure. It is envisaged that insights gained from these relationships might be put to use in the actual formulation of the structure, which it was agreed should be postponed to be taken forward by the new government after the elections.

The review expressed concern about the delay in the submission of the 2003/2004 report from the National Audit Office. It was noted, however, that this was attributed to the ongoing reforms and restructuring in NAO. The report is in the last stages of finalization and should have been submitted in November, 2005 had it not been for the national elections at the end of October 2005. It is hoped that the report will be tabled in the first session of Parliament held after the elections. The NAO stated during the review that the 2004/05 report will be presented by March 2006.

MoF has provided comments on the PEFAR 2005 Report. It is anticipated that a substantive discussion will be held on the 2005 Report and plans for the 2006 Report, with GoT, probably through the PER Working Group.

Appendix 7. Acronyms

HOAP – Harmonisation in Overseas Audit Practices.

HIPC – Highly Indebted Poor Country

IPSAS - International Public Sector Accounting Standards

ISA – International Standards on Auditing

MKUKUTA -

NAO – National Audit Office of Tanzania. If the reference is to another National Audit Office the country is specified.

ODA – Official Development Assistance

PAC - Public Accounts Committee of Parliament

PAF – Performance Assessment Framework

PEFAR - Public Expenditure and Financial Accountability Review

PFM – Partnership Framework Memorandum

PRBS – Poverty Reduction Budget Support

LIITE 2

PROGRESS IN PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN TANZANIA: A PILOT JOINT REVIEW BY THE HOAP GROUP

HOAP Background	2
Background to This Review	3
A Brief History of Recent Procurement Reform	5
The New Legislation	6
Compliance	8
Evidence of Improvement	10
Corruption	13
Looking Forward	15
Annex I: Table of Matters to be Considered	18
Annex II: Glossary of Abbreviations	19

HOAP Background

1. In 2000, a group of like-minded European donors¹ committed themselves to working together to help eradicate global poverty by harmonising and coordinating their aid programs. One of their main goals was easing the reporting burden on their partners in developing countries. In conjunction with this initiative, the SAIs of the same European donor countries started to discuss how they might harmonise their audit approach in situations where harmonised donor arrangements were in place. They called their project HOAP (Harmonisation in Overseas Audit Practices).
2. The HOAP initiative grew out of the recognition that coordination can reduce the audit burden and improve the accountability for public funds in both recipient and donor countries. For recipient countries, it offers a potentially less time-consuming alternative to multiple donor reviews of the same evidence. For donor countries and especially the donor SAIs, the approach offers a more effective and efficient way of satisfying their audit objectives in relation to the accounts of the donor ministries.

¹ Initially, the Ministers for Development Cooperation of Germany, Norway, the Netherlands, and the United Kingdom comprised this group. They were later joined by ministers from Denmark and Sweden.

Background to This Review

3. Following its meeting of September 2005, the HOAP Group agreed that it should build upon the achievements of its joint financial audit work performed in Zambia which took place in 2004. It was decided that the scope of the Group's work should be broadened to include consideration of performance-audit-related matters. It was agreed that this pilot audit should take place at the same time as the audit of PRBS payments made to the United Republic of Tanzania. It was further decided that procurement would provide a suitable focus for this work - public procurement accounts for some 70% of the Tanzanian Government's entire expenditure², although the review concentrated only upon activity at central government level. The fieldwork took place during one week in June 2006. The specific focus of the examination was:

"to assess the progress made by the Tanzanian Government in reviewing and strengthening public procurement practices and the quality of monitoring by donor organisations."

4. Matters to be considered in performing this examination included:

- (i) processes to ensure that procurement needs are justified in terms of a sound business case, i.e. avoid unnecessary purchases, etc.;
- (ii) processes to ensure compliance with competitive tendering rules to acquire goods, services and works at the best price, taking account of life-cycle costs;
- (iii) processes to ensure adequate performance from suppliers;
- (iv) controls in place to ensure regularity in procurement activities, in particular to address the risk of fraud, misappropriation of funds and non-compliance with rules;
- (v) processes for submission and timely resolution of procurement process complaints.

See the table in Annex I for detailed consideration of these matters.

² PEFAR 2005, p.60

5. Evidence was acquired from a range of sources, summarised as follows:

Tanzanian Authorities	Ministry of Finance (MoF)
	Ministry of Education (MoE)
	Ministry of Infrastructure (formerly Works) (MoI)
	Public Procurement Regulatory Authority (PPRA)
	Prevention of Corruption Bureau (PCB)
	Good Governance Coordination Unit (GGCU)
	Tanzanian National Audit Office (NAO)
	Public Accounts (Parliamentary) Committee (PAC)

Donors	Public Finance Management; Governance; Poverty Monitoring; Budget Donor Working Groups
	World Bank (WB)
	African Development Bank (ADB)
	PRBS Secretariat
	Delegation of the European Commission
	DFID
	Ministry for Foreign Affairs of Finland

A Brief History of Recent Procurement Reform

6. The 1996 Country Procurement Assessment Report (CPAR), prepared by the World Bank, identified a number of serious flaws in the Tanzanian public procurement system, and recommended urgent reform. Some of the findings of this report were reflected in the enactment of the Public Procurement Act 2001, which consolidated all procurement legislation for the first time, and sought to move the legal framework towards international standards.³ CPAR 2003, updating the 1996 report, identified a number of further areas for improvement, some of which would require fundamental reform to address them (some of which had been included in the 1996 Report, but had not been fully implemented by the 2001 legislation). These areas included:
 7. *Central Tender Board*. The CTB was responsible for both the regulation of public procurement practice and the approval and issue of tenders themselves. This arrangement gave rise to a clear threat of self-review and conflict of interest. Moreover, the involvement of the CTB in individual tenders created a bottleneck in the procurement process.
 8. *Decentralisation*. The report identified scope for improved accountability for procurement decisions at procuring entity level. The centralised arrangements led to frequent incoherence in procurement decisions, in many cases due to the Accounting Officers of procuring entities having limited responsibility for procurement.
 9. *Capacity*. Lack of appropriately skilled personnel was highlighted as a key impediment to administration of sound procurement practice, and relevant training was almost non-existent.
 10. Many of the key recommendations of CPAR 2003 were given effect by the Public Procurement Act 2004, which entered into force in May 2005, replacing the 2001 Act. These included abolition of the Central Tender Board, replacing it with a regulatory body; full devolution of procurement operations to procuring entities themselves; and establishment of an Appeal Authority.
 11. The Terms of Reference for the recently completed PEFAR 2006 Procurement Review describe the progress made in implementing the recommendations of CPAR 2003, particularly through enactment of PPA 2004, as 'tremendous.' Interviewees among donors and government during the course of the HOAP fieldwork believed that a good start had been made and that the key now was implementation.

³ Notably the United Nations Commission for International Trade Law (UNCITRAL) model.

The New Legislation

12. The enactment of the Public Procurement Act 2004 represents an important step in the evolution of Tanzania's public procurement system, although its full effects will only become apparent once it is implemented at all levels.⁴ The act introduced two fundamental reforms: creation of the Public Procurement Regulatory Authority and Public Procurement Appeals Authority; and devolution of tendering responsibility to Ministries, Departments and Agencies.

The Public Procurement Regulatory Authority and Public Procurement Appeals Authority

13. The PPRA, replacing the regulatory function of the former Central Tender Board, has five statutory objectives:⁵

- (i) Ensuring fair, competitive, transparent, non-discriminatory and value-for-money standards and practices;
- (ii) Harmonisation of procurement policies, systems and practices;
- (iii) Setting standards for public procurement systems;
- (iv) Monitoring compliance; and
- (v) Building procurement capacity.

14. The Act also stipulates eighteen functions of the PPRA⁶, supporting its objectives, the most prominent of which include:

- (i) Advising public bodies;
- (ii) Monitoring and reporting on the performance of procurement systems;
- (iii) Setting training standards, competence levels and certification requirements;
- (iv) Preparing, updating and issuing standardised tender documentation;
- (v) Authorising deviation from standard procedures;

⁴ Regulations specifying the application of the new Act by local government bodies, which are responsible for spending around 20% of the national budget, have yet to be published. PEFAR 2006 reports that this gives rise to a number of contradictions between the extant local government regulations, based on PPA 2001, and the PPA 2004.

⁵ Public Procurement Act 2004 , s.6

- (vi) Conducting periodic inspections of records and proceedings of procuring entities;
- (vii) Monitoring the award and implementation of public contracts;
- (viii) Perform ex-post and ex-ante reviews of individual tenders;
- (ix) Maintain list of goods and services required by several procuring entities;
- (x) Facilitate the resolution of procurement complaints.

15. The Act confers considerable investigative powers upon the PPRA⁷. The Authority is entitled to have access to all records belonging either to the procuring entity or to a contractor or supplier, and the Act prescribes physical access rights to enable this.

16. The Public Procurement Appeals Authority was also created by the new Act. The PPAA provides a means for aggrieved parties to launch appeals against public bodies responsible for administering the provisions of the Public Procurement Act when other remedies have been exhausted. With the operationalisation of the PPAA, Tanzania has been described as having 'one of the most comprehensive and robust complaints review mechanisms in the world.'⁸

Devolution

17. The new act prescribes the administrative framework within which procuring entities assume full responsibility for procurement decisions and administration. Procurement needs are identified by User Departments, which initiate the procurement process. The User Department liaises with the Procurement Management Unit, which administers the process, with its recommendations scrutinised by an Evaluation Committee. The final procurement decision is made by the entity's Tender Board. This should be contrasted with the situation under the Public Procurement Act 2001, in which *all* tenders with values above 450 million TShs⁹, and a significant number of tenders with values above 10 million TShs¹⁰ were subject to the approval of the Central Tender Board.

⁶ Public Procurement Act 2004, s.7(1)

⁷ Public Procurement Act 2004, s7(2)

⁸ PEFAR 2006 Procurement Review - Terms of Reference

⁹ Approx. \$360k; €280k; £200k

¹⁰ Approx. \$8k; €6k; £4k

Compliance

18. In order to obtain first-hand evidence of the extent to which the new legislation has taken effect, the HOAP team interviewed key staff in the National Audit Office, the Public Procurement Regulatory Authority and the Ministries of Finance, Works and Education.

19. The Auditor General is statutorily obliged to provide an opinion upon the extent to which Ministries, Departments and Agencies comply with the Public Procurement Act.¹¹ In his report concerning the financial year ended 30 June 2005, the Auditor General states that, of sixty entities examined, thirty-five were found to comply with the legislation. Although this figure seems encouraging, the Auditor General states that "due to limited capacity in my office, I could not conduct thorough (*sic*) audit on the procurement procedures for the year under audit. However, I have been able to conduct limited test checks in some of the entities."¹² The requirement for the Auditor General to provide an opinion upon the extent to which MDAs comply with procurement legislation is new, following the PPA 2004. The lack of capacity within his office has been evident for some time, however, with CPAR 2003 finding that 'the NAO still lacks capacity and skills for procurement auditing, with the result that auditing of public procurement is less comprehensive than may be necessary to ensure a high degree of compliance...'¹³

20. The effects of the NAO's lack of capacity in procurement audit will be mitigated by the work performed by the Public Performance Regulatory Authority, which has some responsibility for compliance. The NAO will examine the extent to which it will be able to rely upon the work of the PPRA, although the precise nature of the reliance will not become clear until the PPRA is fully operational.

21. The Public Procurement Regulatory Authority has not yet reached full operational capability since coming into being on 1st May 2005. A Board of Directors has been appointed, but the Authority has only around one half of its full complement of fifty-one staff. Its staffing plan was approved by the Ministry of Finance in February 2006. The Authority expects to be fully staffed by June 2007. Meeting this objective presents a serious challenge: the increased demand for procurement professionals across the whole Tanzanian public sector, combined with a lack of any straightforward means of increasing the supply may frustrate efforts to recruit staff of appropriate

¹¹ Public Procurement Act 2004, s.44(2)

¹² Statutory Report of the Controller and Auditor General on The Audit of The Financial Statements of Ministries, Independent Departments and Affiliated Bodies for The Financial Year Ended 30 June 2005, paras. 34 & 35

¹³ CPAR 2003, para 61

calibre. The lack of staff clearly presents a serious impediment to the Authority fulfilling its wide range of statutory objectives and functions, outlined above. Moreover, the number of staff vacancies also carries the significant risk that, since the dissolution of the Central Tender Board, there is a regulatory vacuum in the procurement administrative framework. At the time of visiting, the PPRA had yet to devise a methodology to enable it to satisfy its statutory obligations.

22. Discussions with officials at three Government Ministries suggested a high apparent level of compliance with procurement legislation¹⁴. Although Central Government Ministries are not directly responsible for 'front-line' procurement decisions - this is left to Local Authorities and Departments¹⁵ - the rapid implementation of the requirements of the new legislation at Ministry level ensures that there is an appropriate 'tone at the top.' Tender Boards, Procurement Management Units and Evaluation Committees had been formed in accordance with the PPA, and examination of a small selection of tender documentation showed that there are procedures in place to ensure that tendering procedures follow the requirements of the Act.¹⁶

23. Compliance has been chosen by the GBS Partners as a subject which ought to be reported upon in the Performance Assessment Framework. One of the indicators contained in the 'new' PAF seeks to measure the 'number of procuring entities complying with the Public Procurement Act 2004.' The baseline requirement is set at 10%, with a target of 80% compliance by 2010. Intermediate targets are not defined, meaning that there is some discretion in determining whether progress is 'on target' before 2010. The baseline does not sit comfortably with the Auditor General's opinion, subject to his limitation of scope, that around two-thirds of procuring entities examined were found to comply. Since this indicator presumably requires reliance to be placed upon the work of the NAO in establishing whether it has been achieved or not¹⁷, there is a clear need to calibrate the sensitivity of the indicator against the ability of the NAO to provide reliable data.

¹⁴ A more in-depth review would be required to say that the high level of compliance was more than 'apparent'

¹⁵ Compliance is less well developed at a local level. This is predominantly due to the fact that regulations applicable to local government bodies have yet to be published - see footnote 4

¹⁶ A thorough examination of the quality of the procedures implemented by the Ministries is beyond the scope of this review, which confined itself to examining the existence of procedures foreseen by the new legislation.

¹⁷ The indicator does not, of itself, specify a source for the data required.

Evidence of Improvement

24. The enactment of the Public Procurement Act 2004 provides clear evidence that shortcomings in the public procurement system are being addressed, and the significant extent to which the legislation responds to recommendations of the CPAR 2003 is evident. The extent to which legislative progress equates to objective, measurable improvement in procurement practice is more difficult to discern, particularly in the short term.

25. The National Audit Office has a valuable role to play in the evaluation of procurement practice improvement. Its responsibilities extend beyond its role in assessing procuring entities' compliance with legislation - a role which will acquire still greater importance and relevance as the technical capacity of the NAO improves. The Public Finance Act 2001 also requires the NAO to perform audits which examine the economy, efficiency and effectiveness with which expenditure is incurred and resources consumed within ministries and departments. The NAO has yet to plan for an examination of this nature which specifically addresses procurement issues, although we understand that the terms of reference for four forthcoming performance audit reports will entail some examination of procurement matters.

26. As already noted, the extent to which Central Government Ministries appear to comply with new legislation is encouraging. Our fieldwork also provided evidence of a desire to incorporate procurement planning into the budgetary process - indeed, the Public Procurement Act describes integration of an entity's procurement budget with its expenditure programme as a public procurement principle.¹⁸ Although none of the Ministries visited provided a completed procurement plan, officials in the Ministry of Finance expressed an intention to review plans as part of its scrutiny of other departments' budget proposals, and showed evidence that their own procurement plan was under preparation. Other Ministries visited had not progressed with procurement plan preparation.

27. A number of sources, among both donors and the Tanzanian authorities, have cited lack of capacity as one of the most powerful brakes acting upon improvement in procurement practices. CPAR 2003 recommended the introduction of a cadre of qualified procurement officials within the civil service career system.¹⁹ PEFAR 2005 made no mention of any improvement in this area. The HOAP auditors noted that there was little evidence to suggest that improvements in capacity have occurred in a manner envisaged by CPAR 2003, although some training has occurred. Procurement capacity building in collaboration with relevant professional bodies is one of the

¹⁸ Public Procurement Act 2004, s45(e)

¹⁹ CPAR 2003 Vol I, para 53

statutory objectives of the Public Procurement Regulatory Authority.²⁰ Although the Authority has carried out some limited procurement training, its ability to fully discharge this vital function will be limited until the Authority itself reaches full operational capacity.

28. The devolution of procurement responsibility to procuring entities may magnify the effect of a lack of capacity. In ideal circumstances, devolution would not have taken place without appropriate capacity-building measures being in place first. These issues increase the risk that the objectives of devolution will not be met. With this risk in mind, as well as the frequent advertence to the problems caused by lack of capacity, it is surprising that donors do not explicitly measure progress in this area. An indicator measuring the number of qualified procurement professionals in Tanzania would help to accomplish this.

29. Donors have attempted to address the lack of capacity through provision of technical assistance. This provision has not always been coordinated in an efficient manner, and some donors indicated that technical assistance is one area which would derive particular benefit from improved harmonisation of donor practices. The African Development Bank developed a Procurement Support Programme in 2003, which it has yet to implement, and which it acknowledges to be in need of updating. This planned update provides an opportunity for all donors to discuss the scope for cooperation in this area .

30. As already noted, the Performance Assessment Framework concentrates upon the proportion of procuring entities that comply with the new legislation. The previous PAF examined whether a raft of measures recommended by CPAR had been implemented (e.g. 'regulatory authority fully staffed'; 'President's Office establishes a procurement cadre. '), with a new indicator being chosen once a condition was satisfied. The monitoring indicators used could therefore be accurately described as being highly process-orientated and, particularly under the old PAF, preventing an objective, comparable review of improvement over time. The use of indicators which incorporate considerations which provide evidence of effectiveness, similar to those suggested in paragraph 34, would enable a view of qualitative aspects relating to procurement improvement to emerge.

31. There is some evidence that assessment of the quality of public procurement systems is moving away from the process-orientated approach described above. This can be seen in the movement of the score given in relation to procurement in the PEFA Reviews of 2005 (C+) and 2006 (D+). We understand that the lower score should not be seen as representing a deterioration of the quality of Tanzania's public procurement systems, but rather as a reflection of the greater

²⁰ PPA 2004, s.6(1)(e)

emphasis upon the processes following from the reform in the 2006 assessment, rather than upon the the reform itself.²¹

²¹ The low score being due to the lack of data which the Tanzanian authorities were able to produce.

Corruption

32. By its nature, accurate measurement of the impact of corruption upon procurement is virtually impossible, even though perceptions of the incidence of corruption can have a profound effect upon the decision-making of government, donors and suppliers alike. An often-quoted estimate is that around 20 percent of government expenditure is lost to corruption.²² Disseminators of this estimate then go on to speculate that since some 70 percent of government expenditure relates to procurement, this equates to some 300 billion TShs²³ lost annually. This corruption estimate dates from 2001, and is based upon a methodology which, as acknowledged by the World Bank, lacks solidity.²⁴ With this in mind, it is reasonable to conclude that decision-makers in Tanzania would benefit from a revised corruption perception estimate based upon an accepted methodology. The 2006 Public Expenditure Review Procurement Joint Evaluation Report recommended that 'more comprehensive data on procurement related corruption should be compiled and disseminated. The PPRA should provide resources for the survey and such information should be accessible.'²⁵

33. The Tanzanian Prevention of Corruption Bureau (PCB) is a government department under the supervision of the President's Office which is responsible for combating corruption. CPAR 2003 reported that "the PCB has indicated an urgent desire to have a core group of about 60 investigators trained in procurement." The PCB does not have a dedicated procurement-specialising department within its framework, and the intended training has not taken place. Data provided by the PCB does not permit an evaluation of the extent to which its activities tackle corruption connected with procurement. It should be noted that the PCB is not able to commence investigations upon its own initiative; it can only initiate investigations when suitable subjects are drawn to its attention by complainants.

34. The Good Governance Coordination Unit, created in 2001, manages anti-corruption activities across public services. The GGCU estimates that corruption has decreased since 1999 in Tanzania, as demonstrated by Tanzania's improved position in the corruption perception index prepared by Transparency International. The Unit hopes that Tanzania's position will improve still

²² e.g. CPAR 2003, Volume I, para 59; 2005 Fiduciary Risk Assessment for Provision of Poverty Reduction Budget Support in Tanzania, para 2.27; The Importance of Building a Forensic Audit Capability in National Audit Office - Tanzania, James Ryoba, 2005/06.

²³ Approx. \$240m; €190m; £130m The figure is often quoted as \$300m, which equates to 300 billion TShs at the rate of exchange ruling in 2001.

²⁴ The estimate's first apparent use was in: S.J. Chavda, Challenges and the way forward in combating corruption in the construction industry in Tanzania. Proceedings of Ministry of Works Workshop on Corruption Prevention in Construction Industry - April 2001. Citation taken from PEFAR 2005, footnote 23.

²⁵ Tanzania: Public Expenditure Review Annual Consultative Meeting. Procurement Assessment Joint Evaluation Report, May 2006, para. 80

further, especially with new anti-corruption legislation due to be enacted in the near future, following numerous delays.

Looking Forward

35. The introduction of new legislation, with the far-reaching amendments that it entails, clearly represents an important step in the evolution of the public procurement system in Tanzania. Early assessments of the new legislation's introduction have been overwhelmingly positive. Donors and government have, quite rightly, attached a great deal of importance to the legislation's implementation, and have keenly monitored its enactment.

36. One of the greatest challenges will be evaluating the effectiveness of the new legislation. As already noted, the NAO has an important role to play in evaluating the economy, efficiency and effectiveness with which public funds are spent. With appropriate support, the NAO should be capable of providing those interested in monitoring improvements in procurement with evidence which allows evaluation of performance questions. The NAO is not alone in examining performance issues relating to procurement: one of the PPRA's statutory functions is to 'monitor and report on the performance of the public procurement systems';²⁶ and the Ministry of Finance's Stock Verification Department, in performing its 600+ annual examinations uses a standard format of assessment, which allows it to make performance-related observations. The overlap of responsibility between the NAO and the PPRA has been noted in many places, as well as the need to ensure that duplication of effort is avoided.²⁷ The overlap of responsibility can also be regarded as an opportunity for donors. With appropriate support and coordination, these organisations represent a potentially rich source of information to enable donors to measure progress in the procurement arena.

37. It is unlikely that the reforms introduced by the PPA 2004 represent the final piece of the procurement-related legislative framework. The 2006 Procurement Assessment Joint Evaluation Report makes a number of recommendations for further amendments. Since indicators often measure whether the most recent proposals have been enacted in legislation, there is a risk that objective measurement of the success of preceding reforms can be overlooked. Should recommendations result in further legislation, then assessment of its introduction should not distract those responsible for monitoring from the ongoing evaluation of the effectiveness of previous improvements.

38. The use of indicators which do not rely upon introduction of new measures to demonstrate success may assist in mitigating the risk that the effectiveness of earlier reform may be overlooked, and would also allow a picture of the economy, efficiency and effectiveness with which

²⁶ PPRA 2004, s.7(1)(B)

²⁷ See, for example, PERFAR 2005/06 Procurement Review - Terms of Reference, para. 6

the overall system functions to be formed. Examples of such indicators may include: number of qualified procurement professionals; number of appeals handled by the PPAA; number of contractors bidding for public contracts; number of inspections performed by the PPRA; number of procurement-related prosecutions following investigation by the PCB. PEFAR 2006 recommends 'the establishment of public procurement price indicators that would enhance monitoring prices paid by the public sector over time.'²⁸ The final example would be likely to be particularly beneficial were it to permit comparison between prices paid by Government and prices paid by the private sector.

Summary of Principal Findings

39. There have been significant changes to the statutory procurement framework, which addressed a number of defects in the pre-existing system. Decentralisation of procurement responsibility, and a revamp of the regulatory framework constituted the main limbs of the reform.

40. There is some evidence of high-level compliance with the new procurement legislation within Central Government Ministries, although the overall level of compliance is not yet known, and procurement performed directly by Central Government Ministries accounts for a very small fraction of the total.

41. Some of the most important aspects of the new legislation have yet to take practical effect. The PPRA has yet to exercise the full range of its statutory powers, and the NAO has yet to perform detailed, comprehensive assurance work relating to procurement, including fulfilling its statutory obligation to report upon compliance.

42. Lack of professional capacity is acting as a brake upon process, and is likely to continue to do so until measures designed to address this problem are put into full effect. The fact that the PPRA, with responsibility for steering improvements in professional capacity, is itself suffering from a lack of procurement professionals, means that this situation is likely to persist for some time.

43. There is a need for indicators used to measure procurement improvement to evolve. Existing indicators of progress rely upon confirmation that recommended measures have been implemented. Consideration should be given to measurement of factors which would allow the effectiveness of reform to be addressed, especially in connection with the particular problem of lack of capacity. Involvement of relevant Tanzanian authorities in the setting, development and measurement of indicators should be encouraged where appropriate. One suggestion heard in the

²⁸ PEFAR 2006, p. 17

course of the HOAP fieldwork was that the Ministry of Finance's Stock Verification Department should be involved in development of price comparison indicators.

Annex I: Table of Matters to be Considered

Matter Under Consideration	Evidence Indicating Strength	Evidence Indicating Potential Weakness
Processes ensuring that procurement needs are justified in terms of a sound business case	<ul style="list-style-type: none"> • Involvement of several parties in the preparation of each proposal reduces risk of poor procurement decisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Acknowledged chronic shortage of procurement professionals
Processes to ensure compliance with competitive tendering rules to acquire goods, services and works at the best price, taking account of life-cycle costs.	<ul style="list-style-type: none"> • Extensive checks and balances introduced at an individual tender level by PPA 2004, such as evaluation committees to review entire procedure. • Regulatory body (PPRA) with significant legal powers created • Unsuccessful tenderers provided with powerful statutory remedies if tendering rules not adhered to 	<ul style="list-style-type: none"> • Whole-life costs are not generally taken into account • Regulations for Local Government Authorities have yet to be disseminated
Processes to ensure adequate performance from suppliers	<ul style="list-style-type: none"> • PPA 2004 prescribes the maintenance of a supplier blacklist by the PPRA, to be shared with all procuring entities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Blacklist is in its infancy, not sufficiently developed to enable its use. • HOAP interviewees unaware of recent examples of legal remedies being sought from suppliers for non-performance.
Controls in place to ensure regularity in procurement activities, in particular to address the risk of fraud, misappropriation of funds and non-compliance with rules	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction of PPRA, which has significant legal investigative powers • Several investigative bodies with power to examine tendering procedures, e.g. PPRA; NAO; Stock Verification Unit. 	<ul style="list-style-type: none"> • PPRA has yet to exercise many of its investigative powers • Limited procurement-specific training provided to investigative bodies
Processes for submission and timely resolution of procurement process complaints	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction of detailed complaint procedure, including creation of Public Procurement Appeals Authority, by the PPA 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenderers are not automatically informed about rights of appeal. • PPRA not fully staffed

Annex II: Glossary of Abbreviations

ADB	African Development Bank
C&AG	Controller and Auditor General
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CTB	Central Tender Board
DCE	Delegation of the European Commission
DFID	Department for International Development
GBS	General Budget Support
GGCU	Good Governance Coordination Unit
HOAP	Harmonisation of Overseas Audit Practice
MoE	Ministry of Finance
MoE	Ministry of Education
MoI	Ministry of Infrastructure
NAO	Tanzanian National Audit Office
PAC	Public Accounts Committee
PAF	Performance Assessment Framework
PCB	Prevention of Corruption Bureau
PEFAR	Public Expenditure and Financial Accountability Review
PPA	Public Procurement Act
PPAA	Public Procurement Appeals Authority
PPRA	Public Procurement Regulatory Authority
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
SAI	Supreme Audit Institution
WB	World Bank

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyyssetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle