

EUROOPA  
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 11

2010

ISSN 1831-0818

ÜLDISE EELARVETOETUSE  
KOMISJONIPOOLNE HALDAMINE AKV,  
LADINA-AMEERIKA JA AASIA RIIKIDES



ET





Eriaruanne nr 11 // 2010

# ÜLDISE EELARVETOETUSE KOMISJONIPPOOLNE HALDAMINE AKV, LADINA-AMEERIKA JA AASIA RIIKIDES

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

Faks +352 4398-46410

E-post: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Eriaruanne nr 11 // 2010

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9237-026-8

doi:10.2865/90007

© Euroopa Liit, 2011

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

# SISUKORD

## Punkt

### LÜHENDID

### I–XI KOKKUVÕTE

### 1–11 SISSEJUHATUS

### 6–8 EELARVETOETUS ON PALJUDE RAHASTAJATE EELISTATUIM ABIANDMISVIIS

### 9–11 ÜLDISEL EELARVETOETUSEL ON PALJU VÕIMALIKKE EELISEID VÕRRELDES ABI ANDMISEGA PROJEKTIDE KAUDU

### 12–14 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

### 15–92 TÄHELEPANEKUD

### 15–23 KOMISJON EI KOHANDA ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRKE PIISAVALT IGA RIIGI ERITINGIMUSTELE

17–21 ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRGID KALDUVAD OLEMA KÕIGI PARTNERRIIKIDE PUHUL ÜHESUGUSED, EHKKI NENDE OLUKORD ON ERINEV

22–23 ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRGID ON SAGELI LIIGA ÜLDSÕNALISED

### 24–39 KOMISJON EI JUHI ASJAKOHASELT ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE MÕJUSUSEGA SEOTUD PEAMISI RISKE

26–28 RISKIJUHTIMISE RAAMISTIK EI OLE HÄSTI VÄLJA TÖÖTATUD

29–39 ENAMIKUS ÜLDIST EELARVETOETUST SAAVATES RIIKIDES ON RISKID SUURED, KUID KOMISJON EI KÄSITLE NEID ASJAKOHASELT

### 40–77 ÜLDISE EELARVETOETUSE ERI OSADE KOMISJONIPOLNE KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE EI TAGA NENDE POTENTSIAALSE MÕJU TÄIEL MÄÄRAL AVALDUMIST

41–48 ON EBASELGE, MILLE ALUSEL ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE JAOKS RAHA ERALDATAKSE, KUID PARTNERRIIKIDELE TEHTAVATE VÄLJAMAKSETE PROGNOOSITAVUS ON JÄRJEST PARANENUD

49–57 SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE TOETUS ON OSUTUNUD VAJALIKUKS, KUID EI PÕHINENUD TIHTI ESMAVAJADUSTE ASJAKOHASEL HINNANGUL

58–67 TOETUSE VÄLJAMAKSMISE TINGIMUSED ON TULEMUSTELE SUUNATUD, KUID TEGELIKKUSES EI TOIMI KAVAKOHASELT

68–77 PARTNERRIIKIDEGA PEETAVA DIALOOGI TÄIT POTENTSIAALI EI KASUTATA

**78–92      KOMISJONI ARUANDLUS VÄLISTELE SIDUSRÜHMADELE KESKENDUB PIGEM ÜLDISE  
EELARVETOETUSE VÕIMALIKELE KASUTEGURITELE KUI TULEMUSTELE**

80–83      VÄLISARUANDLUS KESKENDUB ÜLDISE EELARVETOETUSE VÕIMALIKELE KASUTEGURITELE

84–92      VÄLISARUANDLUS SISALDAB VÄHE TEAVET RISKIDE, RAKENDUSPROBLEEMIDE JA TEGELIKU MÕJUSUSE  
KOHTA

**93–99      JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

**93–95      ÜLDISED JÄRELDUSED**

**96–99      KONKREETSED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

**I LISA    –    KUNI 31.12.2009 KULUKOHUSTUSTEGA KAETUD JA KAVANDATUD  
EELARVETOETUS AKV RIIKIDES**

**II LISA   –    EELARVETOETUSE KULUKOHUSTUSED AASIA JA LADINA-AMEERIKA RIIKIDES  
KUNI 31.12.2009**

**KOMISJONI VASTUSED**

# LÜHENDID

**AKV:** Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid

**CPIA:** Hinnang riigi poliitikale ja institutsioonidele (*Country Policy and Institutional Assessment*)

**EAF:** Euroopa Arengufondid

**EL:** Euroopa Liit

**PEFA:** Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnang (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

# KOKKUVÕTE

## I.

Euroopa Kontrollikoda on läbi viinud tulemusauditi, et hinnata, kas Euroopa Komisjon haldab oma üldise eelarvetoetuse programme mõjusalt. Üldisel eelarvetoetusel on hulk võimalikke eeliseid traditsioonilise projektipõhise lähenemisviisi ees. Selle raames on võimalik anda suuremas mahus abi paremini prognoositaval viisil, ja kuna selle abil rahastatakse partnerriikide riiklikku arengustrateegiat, tunnevad viimased selle abivahendi puhul üldiselt suuremat iverastutust. Üldist eelarvetoetust antakse riigi eelarve kaudu, mistõttu võib see soodustada partnerriigi rahanduse juhtimise tõhustamist ja riigipoolse vastutuse suurenemist. Samuti nähakse seda võimalusena tugevdada poliitilist dialoogi ning parandada abi andmise ühtlustamist ja kooskõlastamist rahastajate vahel, mis võib kaasa aidata abi andmise tõhustamisele ja partnerriigi kulude vähendamisele. Komisjon on üldist eelarvetoetust viimasel kümnel aastal järjest rohkem kasutama hakanud, et saavutada oma arengupoliitika peamine eesmärk – vaesuse vähendamine.

## II.

Üldise eelarvetoetuse programmid koosnevad tavaliselt abipaketist, mis hõlmab vahendite ülekandmist, suutlikkuse suurendamise meetmeid, dialoogi partnerriigiga ja väljamaksetingimuste kehtestamist. Üldist eelarvetoetust kasutavad veel mitmed rahastajad ja komisjon peab oma programme nende omadega põhjalikult kooskõlastama.



## KOKKUVÕTE

### III.

Nagu muude abimeetmete puhul, sõltub ka üldise eelarvetoetuse lõplik mõju vaesuse vähendamisele iga riigi eritingimustest. Samuti sõltub see sellest, kas komisjon haldab üldise eelarvetoetuse programme mõjusalt. Kontrollikoda leidis, et komisjon on viimasel kümnel aastal teinud olulisi jõupingutusi, täiustamaks abi andmist üldise eelarvetoetuse kaudu, kuid endiselt esineb puudusi meetodites ja üldise eelarvetoetuse programmide haldamises AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides. Viimatimainitud riikides on seetõttu programmide täieliku potentsiaali saavutamine mõjususe seisukohast vähem tõenäoline.

### IV.

Kontrollikoda leidis, et komisjoni lähenemisviisi puhul on positiivne makromajanduslike ja riigi rahanduse juhtimise eesmärkide süstemaatiline kaasamine, kuid üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkides ei võeta piisavalt arvesse partnerriikide eritingimusi ja muutuvaid prioriteete, samuti komisjoni ja teiste rahastajate elluviidavaid muid programme. Lisaks on viimastes programmides täheldatud küll mõningast edasiminekut, kuid programmide eesmärgid on sageli sõnastatud liiga üldiselt, mis takistab programmi eri osade väljatöötamist ja raskendab programmide mõjususega seonduva komisjonipoolse vastutuse määratlemist.

### V.

Komisjon ei ole veel välja töötanud usaldusväärset riskijuhtimise raamistikku, mille abil nõuetekohaselt hinnata ja vähendada üldise eelarvetoetuse programmide riske. See on eriti vajalik, arvestades suurt usaldusega seotud riski, mis tuleneb nõrkadest riigi rahanduse juhtimissüsteemidest ja kõrgest korrupsioonitasemest. Samuti tuleb arvesse võtta arenguriski, mida põhjustavad puudused paljude partnerriikide riiklikes arengustrateegiates.

### VI.

Loogika, mille alusel määrab komisjon kindlaks rahasummad üldise eelarvetoetuse programmidele eraldamiseks, on ebaselge. Siiski täheldati, et komisjon on parandanud partnerriikidele tehtavate eraldiste prognoositavust, mis on oluline eelarve haldamise seisukohast.

### VII.

Suutlikkuse suurendamiseks antud abi riigi rahanduse juhtimise tugevdamiseks oluline, ehkki abi andmisel ei lähtunud esmavajaduste nõuetekohasest hindamisest; eelkõige on ebapiisavalt tähelepanu pööratud vajadusele tõhustada järelevalveasutusi, nagu kõrgeimad kontrolliasutused, parlamendid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, mille eesmärk on kontrollida, kuidas valitsus eelarvelisi vahendeid kasutab. Samuti on suutlikkuse suurendamise abi vähe kasutatud üldise eelarvetoetuse teiste eesmärkide toetamiseks, eelkõige hariduse ja kodakondsuse vallas. Komisjonil ei ole tihti võimalik olnud suutlikkuse suurendamise abi täielikult rakendada üldise eelarvetoetuse programmide ajakava raames. Komisjon võttis aga 2008. aastal vastu strateegia, mille eesmärk on parandada komisjoni tehnilise koostöö efektiivsust.

# KOKKUVÕTE

## VIII.

Komisjoni seatud tulemuspõhised tingimused üldise eelarvetoetuse väljamaksmiseks on üldjuhul asjakohased, kuid ei saavuta oma ülesehituse ja rakendamise viisi tõttu tõenäoliselt soovitud stimuleerivat mõju. Sageli on keeruline hinnata, kas tingimused on täidetud või mitte, eelkõige seetõttu, et on ebaselge, mida pidada rahuldavaks edasiminekuks, samuti puuduste tõttu tulemuste hindamiseks kasutatud statistilistes süsteemides.

## IX.

Ehkki üldise eelarvetoetuse programmid on aidanud tugevdada dialoogi riigi eelarve ja riigi rahanduse juhtimise üle, ei kasuta komisjon vahendi kõiki võimalusi ebapiisavate ekspertteadmiste tõttu üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkidega seotud esmatähtsate valdkondade kohta, samuti puuduste tõttu dialoogiprotsessi komisjonipoolses juhtimises.

## X.

Komisjoni välisaruandlus üldise eelarvetoetuse kohta keskendub pigem selle võimalikele kasuteguritele abi andmise parandamisel, toetuse tegeliku vaesust vähendava toime kohta on aga suhteliselt vähe teavet. Ei ole veel välja töötatud hindamismetoodikat, mille abil välja selgitada, kas ja millistel tingimustel saab eelarvetoetus vaesuse vähendamisele mõjusalt kaasa aidata. Tuleb siiski öelda, et rahastajad teevad komisjoni juhtimisel jõupingutusi sellise meetodika väljatöötamiseks.

## XI.

Komisjon on teadlik vajadusest üldise eelarvetoetuse haldamist parandada ning alustas 2009. aasta lõpus oma sisesuuniste ülevaatamist, mille käigus püütakse lahendus leida enamikule kontrollikoja poolt käesolevas aruandes tõstatatud probleemidele. Aruandes antakse mitmeid soovitusi, mida komisjon võiks selles kontekstis arvesse võtta.

# SISSEJUHATUS

1. Vaesuse vähendamine on ELi arengukoostöö peamine eesmärk ja viimasel kümnel aastal on nii komisjon kui teised rahastajad selle eesmärgi saavutamiseks kasutanud järjest enam üldist eelarvetoetust. Selle raames kannab komisjon rahalised vahendid üle partnerriiigi riigikassasse, et anda täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia toetuseks. Sellise vahendite ülekandmise eesmärk on ka kaasa aidata makromajandusliku stabiilsuse saavutamisele, mida peetakse üldiselt arengu ja vaesuse vähendamise põhieelduseks. Lisaks peaks vahendite suunamine riiklike finantsüsteemide kaudu parandama ka riigi rahanduse juhtimist, kuna vastavad mõjusad süsteemid on vaesuse vähendamisel olulisel kohal.
  
2. Komisjoni ja teiste rahastajate üldise eelarvetoetuse programmid koosnevad lisaks vahendite ülekandmisele veel kolmest osast, mis annavad programmi eesmärkide saavutamiseks keskse tähtsusega sisendeid:
  - a) peamiselt tehnilise abi raames rakendatavad suutlikkuse suurendamise meetmed, mis aitavad riikidel tõhustada poliitika kujundamise protsessi ja juhtimist (vt punkt 49);
  - b) vahendite eraldamise tingimuste kindlaksmääramine, mis on seotud programmi eesmärkidega ning partnerriiigi ja rahastaja vahel kokku lepitud. Komisjoni lähenemisviis püüab riike rohkem stimuleerida tulemusi saavutama, kasutades nn muutuva summaga maksete süsteemi, mille abil tulemuslikkust premeerida (vt punkt 58);
  - c) riigiga peetav dialoog riikliku ja valdkondliku poliitika (sh eelarve) kavandamise, elluviimise ja tulemuste üle. Eelarvetoetuse suureks eeliseks peetaksegi tihti paremaid võimalusi dialoogiks (vt punkt 68).

3. Üldisel eelarvetoetusel on mitmeid ühiseid jooni valdkondliku eelarvetoetusega, mis samuti hõlmab vahendite ülekandmist riigikassasse. Valdkondliku eelarvetoetuse programmid on aga suunatud pigem valdkondliku poliitika kui riikliku strateegia toetamisele. Sellele vastavalt keskenduvad nii suutlikkuse suurendamise meetmed, tingimused kui dialoog valitud valdkonna toetamisele.
4. Üldise eelarvetoetuse üks olulisi jooni on tihedat koostöö rahastajate vahel, kes kõik toetavad sama riiklikku strateegiat ja kasutavad samu riiklikke süsteeme. See tähendab, et üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide määramisel ning eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite ülekandmise, suutlikkuse suurendamise meetmete, tingimuste ja dialoogi kavandamisel peab komisjon püüdma tagada, et nimetatud sisendid kooskõlastatakse teiste rahastajate sisenditega.
5. Üldise eelarvetoetuse alast tihedat koostööd rahastajate vahel peetakse ka parimaks tavaks, vähendamaks partnerriikide tehingukulusid, mis tekivad olukorras, kus riik peab suhtlema paljude rahastajatega kahepoolset. Võttes küll arvesse rahastajatevahelise koostöö põhimõtteid, on komisjonil siiski ainuvastutus rahastamisotsuste tegemise eest. Samuti annab komisjon ELi vahendite kasutamise kohta aru eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile. Tasakaalu leidmine ühelt poolt rahastajatevahelisel partnerlusel põhineva läheneviisi ja teiselt poolt üldise eelarvetoetuse programmidega kaasneva vastutuse kandmise ja aruandluskohustuse täitmise vahel on komisjoni jaoks paratamatult keeruline ülesanne.

## EELARVETOETUS ON PALJUDE RAHASTAJATE EELISTATUIM ABIANDMISVIIS

6. Komisjon on andnud üldist eelarvetoetust AKV riikidele alates seitsmendast EAFist (1990–1995) ning Aasia ja Ladina-Ameerika riikidele alates 2003. aastast. Võimalus anda AKV riikidele üldist eelarvetoetust on ette nähtud Cotonou lepingus<sup>1</sup>, samuti on see ametlikult sätestatud uues, 2006. aastast pärinevas arengukoostöö rahastamisvahendi määruses<sup>2</sup>, mis hõlmab Aasiat ja Ladina-Ameerikat. Üldise eelarvetoetuse haldamiseks kasutab komisjon põhjalikke sisesuuniseid<sup>3</sup>, mis töötati välja 2002. aastal, vaadati põhjalikult üle 2007. aastal ja ajakohastati 2009. aastal. Käesoleva aruande aluseks olnud auditi vältel algatas komisjon teise põhjaliku ülevaatamise, mis kavakohaselt peaks lõppema 2010. aastal. Samuti on komisjon oma personali jaoks välja töötanud koolituskursuste seeria eelarvetoetuse eri aspektide kohta.
7. Nii üldine kui valdkondlik eelarvetoetus on muutunud paljude rahastajate, sealhulgas ka komisjoni eelistatuimaks abimeetmeks, kuna seda peetakse abi andmiseks kõige mõjusamaks. 2005. aastal allkirjastatud Pariisi deklaratsioonis võtsid rahastajad kohustuse suunata järjest suuremad abisummad riiklike süsteemide kaudu. Euroopa Liit võttis erikohustuse saavutada mainitud eesmärk, suunates 2010. aastaks 50% valitsuste poolt valitsustele osutatavast abist läbi riiklike süsteemide. 2008. aasta Accra tegevuskavas võeti Pariisi deklaratsioonist kaugeleulatavam kohustus, teatades, et partnerriikide süsteemide kasutamine, mis tähendab eeskätt eelarvetoetust, peaks tulevikus olema abi andmise eelistatuim vorm ja et rahastajad peavad süsteemide mittekasutamist põhjendama.
8. ELi eelarvetoetuse maht on vastavalt eelkirjeldatule aja jooksul suurenenud. Kui üheksanda EAFi (2001–2007) raames antud abi kogumahust moodustas eelarvetoetus 30% (üldine eelarvetoetus 21%, valdkondlik eelarvetoetus 9%), siis kümnenda EAFi (2008–2013) abi kogumahust moodustab see kavakohaselt 48% (üldine eelarvetoetus 31%, valdkondlik eelarvetoetus 17%). Aasia ja Ladina-Ameerika piirkondades kasvas eelarvetoetuse osakaal perioodil 2003–2005 12 protsendilt (üldine eelarvetoetus 3%, valdkondlik eelarvetoetus 9%) perioodil 2006–2009 25 protsendile (üldine eelarvetoetus 5%, valdkondlik eelarvetoetus 20%). Üldist eelarvetoetust on kasutatud 35 AKV riigis ning praeguseks seitsmes Aasia ja Ladina-Ameerika riigis. **I ja II lisas** on toodud kulukohustused riikide kaupa.

<sup>1</sup> Artikkel 61.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1905/2006, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend, artikli 25 lõike 1 punkt b (ELT L 378, 27.12.2006, lk 41).

<sup>3</sup> *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (Üldise eelarvetoetuse kavandamist, ülesehitust ja haldamist käsitlevad suunised), millega võib tutvuda EuropeAidi veebilehel: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf).

## ÜLDISEL EELARVETOETUSEL ON PALJU VÕIMALIKKE EELISEID VÕRRELDES ABI ANDMISEGA PROJEKTIDE KAUDU

- 9.** Üldise eelarvetoetuse kaudu abi andmisel on hulk võimalikke eeliseid eriprojektide kaudu rahastamise ees. Selle raames on võimalik anda suuremas mahus abi paremini prognoositaval viisil, ja kuna selle abil rahastatakse partnerriikide riiklikku arengustrateegiat, tunnevad viimased selle abivahendi puhul üldiselt suuremat isevastutust. Üldist eelarvetoetust antakse riigi eelarve kaudu, mistõttu võib see soodustada partnerriigi rahanduse juhtimise tõhustamist ja planeerimist ning suurendada riigipoolset vastutust. Samuti nähakse seda võimalusena tugevdada poliitilist dialoogi ning parandada abi andmise ühtlustamist ja kooskõlastamist rahastajate vahel, mis võib kaasa aidata abi andmise tõhustamisele ja partnerriigi kulude vähendamisele.
- 10.** Nagu muude abimeetmete puhul, sõltub ka üldise eelarvetoetuse lõplik mõjususe vähendamise seisukohast iga riigi eritingimustest. Õiguslik raamistik<sup>4</sup> näeb ette, et üldist eelarvetoetust võib anda ainult riigile, millel on olemas usaldusväärne makromajanduspoliitika, täpselt sõnastatud riiklik arengupoliitika ja mille rahanduse juhtimine on piisavalt läbipaistev, usaldusväärne ja mõjus. Komisjon tõlgendab neid tingimusi dünaamiliselt. Tema hinnangul ei takista rahastamisotsuse tegemise ajal eksisteerivad puudused riigi rahanduse juhtimises ja riiklikus arengustrateegias üldise eelarvetoetuse programmi käivitamist, tingimusel, et on olemas tahe reforme ellu viia ning reformid on asjakohased ja usaldusväärsed. Sel moel ei võta komisjon arvesse mitte ainult esialgset olukorda, vaid ka partnerriigi võetud suunda. Teised üldise eelarvetoetuse andjad järgivad sarnast lähenemist.
- 11.** Lisaks iga riigi eritingimustele suunab üldise eelarvetoetuse programmide mõju oluliselt see, kui hästi komisjon programme haldab. Käesolevas aruandes tõstatakse küsimus: kas komisjon haldab üldise eelarvetoetuse programme mõjusalt?

<sup>4</sup> Cotonou lepingu artikli 61 lõige 2 ja arengukoostöö rahastamisvahendit käsitleva määruse artikli 25 lõike 1 punkt b.

# AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 12.** Vastamaks küsimusele, kas komisjon haldab üldise eelarvetoetuse programme mõjusalt, keskenduti auditis neljale võtmeteemale.
- Kas viis, kuidas komisjon üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgi ja oodatavaid tulemusi valib ja sõnastab, on asjakohane?
  - Kas komisjon juhib asjakohaselt üldise eelarvetoetuse programmide mõjususega seotud peamisi riske?
  - Kas viis, kuidas komisjon üldise eelarvetoetuse programme kavandab ja ellu viib, on mõjus?
  - Kas komisjoni aruandlus üldise eelarvetoetuse eesmärkide täitmise kohta on selge, täielik ja täpne?
- 13.** Auditis keskenduti üldise eelarvetoetuse programmide komisjonipoolsele haldamisele AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides. Ebakindlas olukorras olevad riigid jäeti erandlike tingimuste tõttu auditis ulatusest välja. Audit hõlmas üheksandat ja kümnendat EAFi ehk alates 2001. aastast võetud kulukohustusi, ja kõiki üldise eelarvetoetuse programme, millest esimese suhtes võeti kulukohustus 2003. aastal. Seda, kuidas komisjon hindab riikide vastavust üldise eelarvetoetuse saamise tingimustele, käsitletakse kontrollikoja finantsauditites, mille leiud tuuakse ära kontrollikoja aastaaruannetes. Käesolevas aruandes viidatakse mainitud leidudele, kui need on asjakohased. Auditis eesmärk ei olnud hinnata üldise eelarvetoetuse eeliseid ja puuduseid võrreldes teiste toetusliikidega.
- 14.** Auditis analüüsiti kõiki ajavahemikul 2001–2009 kõnealustes piirkondades rahastatud üldise eelarvetoetuse programme, et hinnata üldise eelarvetoetuse haldamise komisjonipoolset lähenemisviisi. Auditis raames külastati nelja riiki: Benin, Laos, Paraguay ja Uganda. Küllastuste käigus küsitlesid kontrollikoja audiitorid komisjoni töötajaid, riigiasutuste esindajaid ja muid rahastajaid. Nicaragua ja Vietnami üldise eelarvetoetuse programmide auditeerimiseks vaadati läbi dokumendid ja saadeti küsimustikud komisjoni delegatsioonidele neis kahes riigis. Samuti korraldati auditis käigus kohtumisi PEFA<sup>5</sup> sekretariaadi, Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondiga ning külastati Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengukoostöö ministri riiki, riiklikku kontrolliasutust ja üht konsultatsioonifirmat. Audit tehti ajavahemikul mai 2009 – mai 2010.

<sup>5</sup> *Public Expenditure and Financial Accountability* – riiklikud kulutused ja finantsaruandlus.

# TÄHELEPANEKUD

## KOMISJON EI KOHANDA ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRKE PIISAVALT IGA RIIGI ERITINGIMUSTELE

- 15.** Üldise eelarvetoetuse programmide üldeesmärk on toetada riigi riikliku arengustrateegia elluviimist<sup>6</sup>. Komisjon püüab viia oma programmide eesmärgid nende strateegiatega vastavusse.
- 16.** Järgnevalt käsitletakse küsimust, kas viis, kuidas komisjon üldise eelarvetoetuse programmide eesmäärke ja oodatavaid tulemusi valib ja sõnastab, on asjakohane. Kontrollikoda uuris, kas programmide eesmärgid on täpselt sõnastatud ja vastavad riigi tingimustele. Lisaks kontrolliti, kas eesmärkides nähakse ette partnerriikide rahanduse juhtimise tugevdamist ja kas programmides määratletakse selgelt, kuidas eelarvetoetus loodetud tulemuste saavutamisele kaasa aitab.

## ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRGID KALDUVAD OLEMA KÕIGI PARTNERRIIKIDE PUHUL ÜHESUGUSED, EHKKI NENDE OLUKORD ON ERINEV

- 17.** Üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgid on enamasti väga sarnased kõigi riikide puhul, kus komisjon seda abiliiki kasutab. AKV riikides on suurem osa üldise eelarvetoetuse programmide eesmäärke olnud viimasel kümnel aastal seotud nelja valdkonnaga: makromajanduslik stabiilsus, riigi rahanduse juhtimine, tervishoid ja haridus<sup>7</sup>. Selline „kõigile ühtemoodi“ käsitlusviis ei arvesta piisavalt iga riigi eriomaseid ja muutuvaid prioriteete ega teisi riigis elluviidavaid programme, mida finantseerib komisjon ja muud rahastajad.

<sup>6</sup> Riiklik arengustrateegia on tihti pealkirjastatud kui „Vaesuse vähendamist käsitlev strateegiadokument“, kuigi viimastel aastatel kasutatakse sellist nimetust järjest harvem.

<sup>7</sup> Komisjoni sisesuuniste kohaselt tuleb „abi andmisel vaesuse vähendamist käsitlevate strateegiadokumentide alusel keskenduda sotsiaalvaldkondadele, nagu haridus ja tervishoid, millel on keskne roll nii väiksest sissetulekust kui muudest teguritest põhjustatud vaesuse vähendamisel“.



- 18.** Makromajandusliku stabiilsuse ja riigi rahanduse juhtimise reformiga seotud üldiste majanduse juhtimise eesmärki- de järjepidev kaasamine on komisjoni üldise eelarvetoetuse programmide positiivne joon. Mõlemad eesmärgid on keskse tähtsusega, saavutamaks üldise eelarvetoetuse programmide põhieesmärgi, milleks on vaesuse vähendamine. Seatud ees- märgid ei vasta aga tihti eri partnerriikide rahanduse juhtimise reformi prioriteetidele. Näiteks Laoses ei hõlma riigi rahandu- se juhtimise eesmärgid selliseid olulisi valdkondi nagu sise- kontroll ja korruptsioon, ning Vietnamis ei ole riigi rahanduse juhtimise küsimused esmatähtsale kohale seatud. Paraguays ja Nicaraguas näitas riigi rahanduse juhtimise analüüs tõsiseid puudusi, kuid üldise eelarvetoetuse programmid vastavaid erieesmäärke ei sisalda.
- 19.** Mis puudutab üldise eelarvetoetuse programmide teisi ees- märke, siis komisjoni lähenemisviisis ei ole piisavalt arvesse võetud asjaolu, et mõne riigi riiklik arengustrateegia on vii- mastel aastatel muudetud kasvupõhiseks, saavutamaks vaesu- se vähendamise üldeesmärk. Muudatus ei kajastu uute üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkides, mis on kavandatud kõnealuste riiklike strateegiate toetamiseks. Näiteks võib tuua Uganda uue riikliku arengukava, mida kontrollikoja auditi toi- mumise ajal ette valmistati. Kavas pöörati infrastruktuurile ja erasektori arendamisele tunduvalt suuremat tähelepanu kui varasemates riikliku arengu strateegiates, mida viidi ellu vaesuse kaotamise tegevuskava nime all<sup>8</sup>. Ehkki komisjoni si- sesuunistes tõdetakse, et majanduskasv on vaesuse vähenda- miseks vajalik tingimus, ei võeta neis arvesse, et partnerriigid on hakanud sellele varasemast suuremat tähtsust omistama. Samuti ei anta neis juhiseid selle kohta, kuidas peaks komisjon programmi eesmäärke ja vastavaid tingimusi kindlaks määrates kasvu arvesse võtma.

<sup>8</sup> Uganda esimene vaesuse kaotamise tegevuskava koostati 1997. aastal. Seda kasutati näidiseks edaspidiste vaesuse vähendamist käsitlevate strateegiadokumentide jaoks, mida Maailmapank teistel arenguriikidel koostada soovitas.

- 20.** Komisjoni programmitöö kord näeb ette, et iga riigi üldine abieraldis suunatakse üldjuhul mitte rohkem kui kahele esmatähtsale või sihtvaldkonnale ja seda tehakse üldise eelarvetoetuse kaudu, kui riik vastab selle saamise tingimustele. Komisjon määrab üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgid suhteliselt ühtlustatud viisil ega võta arvesse valitud sihtvaldkondi. Selle tagajärjel rakendab komisjon mõnes riigis samaaegselt nii üldise eelarvetoetuse programme, millel on tervishoiu ja haridusega seotud eesmärgid, kui valdkondliku eelarvetoetuse kaudu rahastatavaid programme, mille sihtvaldkonnad on tervishoid ja/või haridus. Sellistel juhtudel on hariduse ja tervishoiu eesmärkidega üldise eelarvetoetuse programmi lisaväärtus ebaselge. Kontrollikoda leidis selliseid juhtumeid nelja AKV riigi käimasolevates programmides<sup>9</sup>. Aasia ja Ladina-Ameerika riikides esines seda probleemi vähem, peamiselt seetõttu, et neis riikides on üldise eelarvetoetuse programmid üldiselt vähem ühtlustatud ning nende eesmärgid on täpsemini suunatud. Näiteks Aasia riikides on üldise eelarvetoetuse programmid üles ehitatud vastavalt Maailmapanga vaesuse vähendamise toetuseks antavatele laenudele, mis rõhutavad kasvu keskset osa vaesuse vähendamisel, eelistades seda sotsiaalvaldkondadele.
- 21.** See, et komisjon kasutab oma üldise eelarvetoetuse programmide puhul ühtseid eesmärke, tähendab, et programme on keeruline kooskõlastada teiste rahastajate üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkidega. Lisaks nähakse 2007. aastal vastu võetud ELi tegevusjuhendis, mis käsitleb vastastikust täiendavust ja tööjaotust arengupoliitikas, ette, et komisjon ja liikmesriigid keskendavad aktiivse tegevuse partnerriigis kõige rohkem kolmele valdkonnale<sup>10</sup>. See tekitab küsimuse, mil määral peaks üldise eelarvetoetuse programmidele asetama valdkondlikke eesmärke, kuna see eeldab komisjoni osalemist neis valdkondades lisaks kahele sihtvaldkonnale.

<sup>9</sup> Dominikaani Vabariik, Mosambiik, Tansaania ja Sambia.

<sup>10</sup> ELi tegevusjuhendi juhtpõhimõte nr 1.

## ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRGID ON SAGELI LIIGA ÜLDSÕNALISED

22. Üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide sõnastus on enamikul juhtudel liiga üldine ning ei väljenda seda, mida programmidel oodatakse ja mis tähtjaks (vt **1. selgitus**). See raskendab üldise eelarvetoetuse programmide eri osade (eelkõige vahendite ülekandmise, suutlikkuse suurendamise, tingimuste ja dialoogi) kavandamist (vt punktid 1–2). Lisaks ei võimalda see objektiivselt hinnata, kas eesmärgid on täidetud, mis raskendab programmide mõjususega seonduva komisjonipoolse vastutuse määratlemist.

### 1. SELGITUS

## EESMÄRKIDE VALIK JA SÕNASTUS

### Komisjoni hea tava: Laos

Komisjoni üldise eelarvetoetuse programmid Laoses<sup>11</sup> on ühendatud<sup>12</sup> Maailmapanga eelarvetoetuse poliitikaga, milles antakse selget ja üksikasjalikku teavet esmatähtsate meetmete kohta, mis tuleb programmi ajakava raames ellu viia. Näiteks riigi rahanduse juhtimise alaste põhireformide käivitamise eesmärk on jagatud kolmeks täpsemaks eesmärgiks, mis seonduvad eelarveprotsessi, riikidevaheliste rahaülekannete läbipaistvuse ja finantsauditi funktsiooniga. Poliitikas määratletakse kõigi kolme eesmärgi puhul meetmed, mis valitsus programmi igal rakendusaastal ellu peab viima. Selge seos tulemusnäitajatega võimaldab programmi eesmärkide saavutamist objektiivselt kontrollida.

### Komisjoni halb tava: Nicaragua

Komisjoni üldise eelarvetoetuse programmi rahastamisleping Nicaraguaga<sup>13</sup> keskendub maapiirkondadele, kuid selles ei määratleta üld- ja erieesmärke ega eeldatavaid tulemusi. Lepingus viidatakse riikliku arengukava üldistele eesmärkidele, kuid ei selgitata, milliseid tulemusi loodab komisjon üldise eelarvetoetuse abil saavutada. Ka see jääb ebaselgeks, milline peaks olema panus riigi rahanduse juhtimise parandamisse. Ehkki rahastamislepingus kirjeldatakse riigi rahanduse juhtimise puudusi ja peamisi meetmeid, mis valitsus juhtimissüsteemi parandamiseks on võtnud, ei ole selle parandamine programmi selge eesmärk.

<sup>11</sup> Esimese programmi ühekordne kindla summaga makse suuruses 3,2 miljonit eurot kaeti kulukohustusega 2007. aastal ja teise, neli aastat vältava programmi 13 miljoni euro suurune makse 2008. aastal.

<sup>12</sup> Ühelt poolt osaleb komisjon vaesuse vähendamise toetusmeetmete koostamises ja teiselt poolt võtab neid arvesse, määrates kindlaks üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgid ja tingimused.

<sup>13</sup> Üldise eelarvetoetuse programmi kulukohustus võeti 2004. aasta detsembris ja see nägi ette toetuse väljamaksmist ajavahemikul 2006–2009 summas 68 miljonit eurot.

- 23.** Kümnennda EAFi rahastamislepingutes parandati eesmärkide sõnastust mõningal määral, eristades dokumendi ülesehituses selgelt üld- ja erieesmärgid. Eelarvetoetuse sisesuuniste ülevaatamise põhjal (vt punkt 6) kavatseb komisjon teha täiendavaid parandusi, nõudes oma töötajatelt:
- a) rahastamisdokumentides nende meetmete täpsustamist, mis on vajalikud riigi rahanduse juhtimise reformide ning riikliku arengustrateegia või valdkondliku poliitika elluviimiseks;
  - b) programmi keskmise tähtajaga eesmärkide kehtestamist.

#### **KOMISJON EI JUHI ASJAKOHASELT ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE MÕJUSUSEGA SEOTUD PEAMISI RISKE**

- 24.** Igasuguse arengukoostööga kaasnevad riskid, mis võivad mõjutada abi mõjusust. Üldise eelarvetoetusega kaasnevad riskid, mis erinevad arengukoostöö traditsioonilise, projektipõhise lähenemisviisiga seotud riskidest. Üldise eelarvetoetuse mõjususega seotud peamised riskid on usaldusega seotud risk ja arengurisk. Usaldusega seotud riski võib määratleda kui riski, et valitsusele antud toetust ei kasutata ettenähtud eesmärgil ehk vaesuse vähendamiseks. Arenguriski võib määratleda kui riski, et üldist eelarvetoetust saav riiklik poliitika ja strateegia ei ole asjakohane.
- 25.** Aruande käesolevas osas käsitletakse küsimust, kas komisjon juhib asjakohaselt üldise eelarvetoetuse mõjusust ohustavaid peamisi riske. Kontrollikoda uuris, kuidas komisjon oli hinnanud usaldusega seotud riski ja arenguriski ning milliseid samme ta oli nende juhtimiseks võtnud suutlikkuse suurendamise, tingimuste, dialoogi ja lühiajaliste riskimaandamisemeetmete abil.

## RISKIJUHTIMISE RAAMISTIK EI OLE HÄSTI VÄLJA TÖÖTATUD

- 26.** Eelarvetoetuse andmise tingimused on kavandatud tagamaks, et üldist eelarvetoetust saavad üksnes riigid, millel on olemas üldise eelarvetoetuse kindlustamiseks vajalik raamistik: usaldusväärne makromajanduspoliitika, täpselt sõnastatud riiklik arengupoliitika ning piisavalt läbipaistev, usaldusväärne ja mõjus riigi rahanduse juhtimise süsteem (vt punkt 10). Komisjon tõlgendab toetuse andmise tingimusi dünaamiliselt, mistõttu ei takista rahastamisotsuse tegemise ajal rahanduse juhtimissüsteemis või arengustrateegias esinenud olulised puudused üldise eelarvetoetuse programmi käivitamist, tingimusel, et partnerriik keskendub reformide elluviimisele ning reformide elluviimist hinnatakse asjakohaseks ja usaldusväärseks. Tegemist on aeganõudva protsessiga. Dünaamiline lähenemisviis tähendab küll seda, et komisjon koos teiste rahastajatega investeerib tulevikku, ent samas peab ta hindama ja vähendama sellistest süsteemidest tulenevaid riske, mis ei anna kohe piisavat garantiid läbipaistvuse, tõhususe ja mõjususe kohta<sup>14</sup>.
- 27.** AKV riikide puhul<sup>15</sup> on komisjoni riskihindamine keskendunud riskile, et riik ei suuda täita toetuse saamise tingimusi kogu üldise eelarvetoetuse programmide rakendusperioodi vältel. Hindamine põhines andmetel riigi üldise eelarvetoetuse varasema kasutamise kohta ja riigi väljavaadetele edaspidi toetuse saamise tingimustele vastata. Hindamise tulemustel oli oluline osa otsuse tegemisel, kas kõnealustele riikidele eelarvetoetust anda või mitte (vt punkt 45). Ehkki riskihindamine on vajalik, ei ole see siiski piisav, kuna ei hõlma usaldusega seotud riski ja arenguriski võimalikku mõju üldise eelarvetoetuse mõjususele.

<sup>14</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 2/2005 AKV riikidele antava EAFi eelarvetoetuse kohta: riigi rahanduse reformi komisjonipoolne juhtimine, punkt 13.

<sup>15</sup> Hindamine tehti kümnenda EAFi kavandamise raames. Hindamine ei hõlmanud riike, kes ei kuulu AKV riikide hulka.

28. Komisjoni sisesuunistes ei ole usaldusega seotud riski ja arenguriski hindamist ette nähtud. Peamisi riskiliike ei ole määratletud ning puuduvad juhised selle kohta, kuidas riskide olulisust, tõenäosust ja võimalikku mõju hinnata. Lisaks on ebaselge, kuidas kavandada erinevate riskiliikide ja -tasemete jaoks riski vähendamise meetmeid, nagu suutlikkuse suurendamise toetus, dialoog, tingimused ja lühiajalisemad meetmed, ning kuidas neid teiste rahastajatega kooskõlastada.

### ENAMIKUS ÜLDIST EELARVETOETUST SAAVATES RIIKIDES ON RISKID SUURED, KUID KOMISJON EI KÄSITLE NEID ASJAKOHASELT

#### USALDUSEGA SEOTUD RISK

29. Üldist eelarvetoetust antakse enamasti riikidele, mille riigi rahanduse juhtimissüsteem on nõrgal tasemel. Seda näitab Maailmapanga igal aastal avaldatav hinnang riigi poliitikale ja institutsioonidele (*Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA), kus enamiku üldist eelarvetoetust saavate riikide eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kvaliteedi näitaja on suhteliselt madalal tasemel<sup>16</sup>. Nõrgad riigi rahanduse juhtimise süsteemid võivad põhjustada vahendite raiskamist ja ebatõhusust, mis vähendab üldise eelarvetoetuse programmide mõju-  
sust vaesuse vähendamise eesmärkide saavutamisel.
30. Samuti kaasneb nõrkade riigi rahanduse juhtimise süsteemidega suurenenud korrupsioon. CPIA sisaldab avaliku sektori läbipaistvuse, aruandekohustuse täitmise ja korrupsiooni näitajat, mille punktisumma on enamikus üldist eelarvetoetust saavates riikides samuti väike<sup>17</sup>. Korrupsiooni sageli kõrgele tasemele viitab ka Transparency Internationali avaldatud korrupsioonitajumise indeks. 27 AKV riigist, kes ei ole eba-kindlas olukorras<sup>18</sup> ja kellele on kümnenda EAFi riigistrateegia dokumentides üldine eelarvetoetus ette nähtud, on 12 riiki<sup>19</sup> 2009. aasta korrupsioonitajumise indeksi põhjal liigitatud „vohava korrupsiooniga“ riigiks<sup>20</sup>. Kuuest üldist eelarvetoetust saavast Ladina-Ameerika ja Aasia riigist viis<sup>21</sup> on liigitatud samasse kategooriasse.

<sup>16</sup> CPIA-ga hinnatakse, kuidas aitab riigi poliitiline ja institutsiooniline raamistik kaasa vaesuse vähendamisele, jätkusuutlikule majanduskasvule ja arenguabi mõjusale kasutamisele. Maailmapank kasutab abi andmisel CPIA hinnanguid. CPIA koosneb 16 näitajast, mida hinnatakse skaalal ühest (madal) kueni (kõrge). 13. näitaja – „Eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kvaliteet“ – punktisumma oli üldist eelarvetoetust saavatel AKV, Aasia ja Ladina-Ameerika riikidel 2008. aastal keskmiselt 3,4, kõikides 2,0 ja 4,0 vahel.

<sup>17</sup> 16. näitaja – „Avaliku sektori läbipaistvus, aruandluskohustuse täitmine ja korrupsioon“ – punktisumma oli üldist eelarvetoetust saavatel AKV, Aasia ja Ladina-Ameerika riikidel 2008. aastal keskmiselt 3,0, kõikides 2,0 ja 4,5 vahel.

<sup>18</sup> Neid riike audit ei hõlmanud (vt punkt 13).

<sup>19</sup> Benin, Etioopia, Gambia, Guyana, Kenya, Mali, Mauritaania, Mosambiik, Niger, Tansaania, Togo ja Uganda.

<sup>20</sup> Skaalal nullist (kõrge riskitase) kümneni (madal riskitase) on korrupsioonitajumise näit alla kolme.

<sup>21</sup> Kambodža, Laos, Nicaragua, Paraguay ja Vietnam.

**31.** Kontrollikoda leidis, et komisjoni käsutuses on otsuste ja järelevalve tegemiseks asjassepuutuv teave riigi rahanduse juhtimise süsteemide ja nende parandamist käsitlevate reformiprogrammide kohta. Eriti kasulik allikas riigi rahanduse juhtimise kohta teabe saamiseks on riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangud, mis põhinevad 2005. aastal rahastajate poolt ühiselt koostatud ühtsel meetodikal, mille ettevalmistamisel komisjon aktiivselt osales. Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnang on koostatud paljude riikide kohta<sup>22</sup> ja selles käsitletakse riigi rahanduse juhtimissüsteemi 28 näitaja alusel. Hinnang on paljudes riikides hoogustanud riigi rahanduse juhtimise alast dialoogi ning vastavate reformikavade ja toetusprogrammide koostamist. Hinnangute tulemuste alusel on ühtlasi võimalik mõõta edusamme teatud aja vältel. Selles täiendavad neid delegatsioonide koostatavad iga-aastased riigi rahanduse juhtimise aruanded, mis üldiselt annavad hea ülevaate riigi rahanduse juhtimisest ja viimastest arengusuundadest.

**32.** Sellele vaatamata ei hinda komisjon usaldusega seotud riski ega tee selle kohta järeldusi. See tuleneb osaliselt asjaolust, et erinevalt mõningatest liikmesriikidest (nt Prantsusmaa<sup>23</sup> ja Ühendkuningriik<sup>24</sup>) ja teistest organisatsioonidest<sup>25</sup> puudub komisjonil riski hindamise meetodika. Lisaks ei ole komisjonil piisavalt teavet selle kohta, kui hästi riigi rahanduse juhtimissüsteemid tegelikkuses toimivad. Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangud ei ole mõeldud usaldusega seotud riski hindamiseks, sest nad ei sisalda piisavalt põhjalikku analüüsi kontrollimehhanismide ja menetluste järgimise ega korrupsiooni hinnangulise mõju kohta. Selline teave peaks üldjuhul leiduma kõrgeimate kontrolliasutuste ja teiste järelevalveorganite aastaaruannetes. Ugandas aga, kus riigi kõrgeim kontrolliasutus väljastab aastaaruande õigeaegselt, ei olnud komisjoni delegatsioon seda piisavalt kasutanud, et välja selgitada usaldusega seotud riskist tulenevad probleemid. Enamikus riikides väljastavad kõrgeimad kontrolliasutused oma aruande märkimisväärse hilinemisega, Laoses aga ei kuulugi aruanne avalikustamisele.

<sup>22</sup> Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnang on tehtud kõigi 28 AKV riigi kohta, kelle üldise eelarvetoetuse kulukohustus võeti kümnenda EAFI raames 31. detsembriks 2009. Neist üheksa riigi kohta on koostatud rohkem kui üks riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnang, mis peaks võimaldama arengu mõõtmist teatud aja vältel. Mõnes neist järelehinnangutest püütakse aga esitada usaldusväärsem võrdlusalus kui esimeses hinnangus, mistõttu ei saa nendes esitatud tulemusi eelmise hinnangu tulemustega võrrelda. Aasia ja Ladina-Ameerika riikide puhul tehti riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnang nelja riigi kohta kuuest riigist, kellele komisjon tolle ajani üldist eelarvetoetust oli andnud.

<sup>23</sup> *Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les états étrangers*, France Coopération, aprill 2008.

<sup>24</sup> *Managing Fiduciary Risk in DFID bilateral aid programmes*, DFID, jaanuar 2008.

<sup>25</sup> Meetodika puudumine erineb näiteks käsitlusviisist, mida järgib Aasia Arengupank Laoses läbiviidavate valdkondliku toetuse sekkumismeetmete puhul. Aasia Arengupank on välja töötanud maatriksi iga suurema riski määratlemiseks ja maandamiseks ning paika pannud vastava ajakava.

- 33.** Enamikus auditeeritud riikides muudab ka läbipaistvuse puudumine riiklike ja piirkondlike eelarvete esitamisel komisjoni jaoks keeruliseks analüüsida, kuidas eelarvelisi vahendeid kasutatakse. Sellised kontrollivahendid, nagu riiklike kulutuste uuring (Public Expenditure Tracking Survey)<sup>26</sup> ja riiklike kulutuste ülevaade (Public Expenditure Review)<sup>27</sup>, võivad teabe vähesust kompenseerida, tuvastades peamised tõhusust ohustavad tegurid ja rahakaod, mille põhjal võivad rahastajad ja toetust saavate riikide valitsused suunata oma jõupingutused eelkõige nende probleemide lahendamisele. Komisjon on kirjeldatud vahendeid suhteliselt vähe kasutanud.
- 34.** Komisjon rakendab oma üldise eelarvetoetuse andmise programmides usaldusega seotud riski vähendamiseks mitmeid meetodeid, eelkõige riigi rahanduse juhtimise abikõlblikkuskriteeriumit, millega mõõdetakse riigi rahanduse juhtimise alaste reformide edenemist. Samuti kasutatakse teisi riigi rahanduse juhtimise tingimusi, mis on seotud toetuse väljamaksmisega. Riski vähendamiseks annab komisjon riigi rahanduse juhtimise reformiprogrammide jaoks toetust ka suutlikkuse suurendamise ja dialoogi kaudu. Usaldusega seotud riski põhjaliku ja selgesõnalise hindamise puudumisel on aga keeruline koostada riski vähendamise kava, kus selgelt määratletaks riskid, nende vähendamiseks vajalikud meetmed ja meetmete elluviimise tähtsused. Lisaks keskenduvad komisjoni riski vähendamise meetmed peamiselt parandustele, mille mõju ilmneb üksnes keskmise või pika ajavahemiku jooksul. Suure riskiga valdkondade puhul on vähe kasutatud partnerriikide valitsustega kokku lepitud lühiajalisemaid meetmeid, näiteks aidates riikide kõrgeimatel kontrolliasutustel auditeid kiiremini ja paremal tasemel läbi viia või toetades riike hangete rahvusvaheliste standardmenetluste läbiviimisel (vt **2. selgitus**).
- 35.** Komisjon lülitas üheksanda EAFi raames Ugandale ja Beninile antava üldise eelarvetoetuse programmidesse mainitud tüüpi meetmed, näiteks eraaudiitorfirmade abi kasutamine kõrgeimate kontrolliasutuste auditite läbiviimisel ning riiklike kulutuste uuringute ja riiklike kulutuste ülevaadete tegemine, kuid meetmetele ei lisatud selget ja kooskõlastatud elluviimiskava, kus määratletaks, kuidas ja millal hakatakse meetmete abil kõnealuseid riske vähendada. Tegelikult enamikku kavandatud meetmetest ellu ei viidud. Kümnest EAFi raames neile riikidele antava üldise eelarvetoetuse programmides ega ka kontrollitud Aasia ja Ladina-Ameerika riikide üldise eelarvetoetuse programmides lühiajalisemaid meetmeid ette ei nähta.

<sup>26</sup> Riiklike kulutuste uuring on meetod, mida kasutatakse avaliku sektori vahendite ja muude ressursside kasutamise kontrollimiseks, hõlmates mitmeid riigijuhtimis- ja haldustasandeid. See on eriti asjakohane juhtudel, kui riigi raamatupidamissüsteemid toimivad halvasti või annavad ebausaldusväärset teavet.

<sup>27</sup> Riiklike kulutuste ülevaates analüüsitakse avaliku sektori kulutuste eraldamist ja haldamist. Ülevaade võib hõlmata kõiki riigi kulutusi või keskenduda mõnele esmatähtsemale valdkonnale (nt tervishoid, haridus, põllumajandus, veeteenused, teed). Seda võib kasutada paremaks strateegiliseks planeerimiseks ja eelarve koostamiseks ning ressursside eraldamise mõjususe ja tõhususe suurendamiseks. Järjest rohkem kasutatakse ülevaateid ka kulutuste juhtimise süsteemide ja institutsioonide kontrollimiseks.



## USALDUSEGA SEOTUD RISKI VÄHENDAMINE

### Komisjoni hea tava: Etioopia

Põhiteenuste kaitse programm II<sup>28</sup> kavandati põhiteenuste, nagu hariduse, tervishoiu ja veeteenuste eest vastutava piirkondliku taseme ja riigi madalamate haldustasemetega eelarve toetamiseks. Programm sisaldab töhustatud teavituse- ja aruandlusmeetmeid, mis võimaldavad kontrollida, kas teenused jõuavad ettenähtud abisaajateni. Meetmed hõlmavad muu hulgas regulaarsemat ja õigeaegsemat aruandlust veeteenuste eest tehtud piirkondlike ja kohalike kulutuste kohta. Lisaks nähti ette võimalus jälgida riigi vahendite kasutamist kuni lõppteenuse osutamiseni, kasutades selleks näiteks avalike teenuste osutamise küsitlusi. Ühtlasi sisaldasid teavituse- ja aruandlusmeetmed hangete järelkontrolli, meetmeid riigieelarvet käsitleva teabe paremaks esitamiseks piirkondlikul, kohalikul ja teenuse osutamise tasandil, ning kohalike omavalitsuste kulude pidevat auditeerimist riigikontrolli poolt koos vajaliku toetusega riigikontrolli personali suutlikkuse suurendamiseks.

### Komisjoni halb tava: Paraguay

Komisjoni üldise eelarvetoetuse heakskiitmist ettevalmistavates dokumentides ei viidata usaldusega seotud riskile, ehkki 2004. aasta augustist pärineva riigi finantsaruandluse hindamise üldine järeldus oli, et finantsjuhtimisega seotud risk on suur ja selle viimiseks vastuvõetavale tasemele tuleb läbi viia reformid sisekontrolli, välisauditi ja detsentraliseeritud asutuste kontrolli valdkondades. Lisaks ei kirjeldata ettevalmistavates dokumentides riigieelarve ebatõhususe ja raiskamisega seotud peamisi riske ning ei käsitleta korruptsiooni hoolimata selle ulatuslikkusest<sup>29</sup>. Ehkki usaldusega seotud riski tase on kõrge, ei kirjeldata ettevalmistavates dokumentides, kuidas peamisi probleeme lahendada; samuti ei viidud ellu lühiajalisemaid meetmeid.

<sup>28</sup> Programm ei kuulu ametlikult üldise eelarvetoetuse programmide hulka. Selle põhieesmärgid, suuremahuline vahendite ülekandmine vaesuse vähendamise eesmärgil ja riiklike süsteemide kaudu, rakendades valdkonnaülest lähenemisviisi, on aga iseloomulikud üldise eelarvetoetuse programmidele.

<sup>29</sup> Transparency International hindab korruptsiooni leviku tõkestamise seisul halvaks ja olukord on veelgi halvenemas. Selle korruptsioonitajumise indeksi kohaselt on Paraguay üks Ladina-Ameerika korrumppeerunumaid riike. Riigi positsioon paranes 2004. aastast (140. koht) 2006. aastani (111. koht), kuid seejärel halvenes taas: 138. koht 2007. ja 2008. aastal ning 154. koht 2009. aastal. Hinnangut toetab Ameerika Ühendriikide rahvusvahelise arengu ameti (USAID) 2008. aasta juunis tehtud korruptsiooniuring. Samuti kinnitasid seda paljud vestluspartnerid, keda kontrollikoda Paraguaysse tehtud auditikülastuse ajal küsitles.

- 36.** Komisjon on üldise eelarvetoetuse programmides korrupsiooni riskile eesmärkide, suutlikkuse suurendamise toetuse ja järelevalve seisukohast suhteliselt vähe tähelepanu pööranud ja puudutab seda teemat üldjuhul harva ka programmide hindamisdokumentides. Selle üheks põhjuseks on asjaolu, et komisjon peab korrupsiooni laiemaks riigivalitsemisega seotud probleemiks, mille tõttu ei ole seda seoses riigi rahanduse juhtimise reformidega piisavalt käsitletud. Ugandas on komisjon siiski korrupsioonivastast tegevust alates 2008. aastast oluliselt hoogustanud, tehes koostööd teiste rahastajatega ja Euroopa Pettustevastase Ametiga.

<sup>30</sup> *Results-Based National Development Strategies, Assessment and Challenges Ahead* (Tulemuspõhised riiklikud arengustrateegiad – hinnang ja ees ootavad ülesanded), Maailmapank, detsember 2007. Ülevaates kasutati kolme hindamiskriteeriumi: ühtlustatud strateegiaaamistik, esmatähtsate eesmärkide seadmine raamistikule vastavalt ja strateegiline seos eelarvega.

#### ARENGURISK

- 37.** Üldise eelarvetoetuse mõjususe saavutamiseks vajavad riigid peale hästitoimivate riigi rahanduse juhtimissüsteemide ka täpselt määratletud riiklikku arengustrateegiat, mis on ühendatud riikliku eelarveraamistiku ja valdkondliku poliitikaga. Seetõttu peaks komisjon üldise eelarvetoetuse programmide koostamisel suurt tähelepanu pöörama strateegia struktureeritud hindamisele. Kontrollikoda leidis, et programmide kavandamist, kindlaksmääramist ja koostamist käsitlevates komisjoni dokumentides riiklikke arengustrateegiaid üldjuhul küll kirjeldatakse, kuid ei hinnata kriitiliselt. Samuti ei tee komisjon strateegia asjakohasuse ja usaldusväarsuse kohta selget järeldust.
- 38.** Riiklikud arengustrateegiad on üldjuhul endiselt nõrgal tasemel, mille tõenäoline järeldus on, et arengurisk on suhteliselt suur. Maailmapanga 2007. aasta ülevaates tõdetakse, et läbi vaadatud 62 arengumaast ainult kaheksal (13%) oli olemas hästi väljatöötatud arengustrateegia<sup>30</sup>, ehkki ülevaate hinnangul tehakse kõigis riikides selles suunas edusamme. Täpsemalt leiti ülevaates, et:
- a) enamikus riikides oli strateegial eelarvega endiselt vaid nõrk seos;
  - b) paljudes riikides järgitakse endiselt mitut keskmise tähtsajaga strateegiat, mis võib tähendada olulisel määral topelttööd ja ohtu seada arengustrateegia teiste osade edenemise;
  - c) paljud riigid on kindlaks määranud riigi vajadustele vastavad eesmärgid ja prioriteedid, kuid peavad eesmärkide saavutamist paremini selgitama.

- 39.** Komisjonil on arenguriskide kohta olemas põhjalik teave. Üldise eelarvetoetuse programmide kindlaksmääramist ja koostamist käsitlevates dokumentides riske aga selgelt välja ei tooda. Näiteks Paraguays esinevad järgmised riskid: riikliku arengustrateegia elluviimiseks vajalike finants- ja inimressursside ebapiisav planeerimine; ebasobiv institutsiooniline kord, mille tagajärjeks on nõrk ja ebatõhus poliitika; poliitika ja programmide kavandamise ja rakendamise läbipaistmatus; kulutuste mitteasjakohane suunamine. Juhtudel, kui komisjon riskid määratles (nt Ugandas ja Vietnamis), ei andnud ta täpset hinnangut arenguriski taseme kohta ega määratlenud järjepidevaid meetmeid riskitaseme langetamiseks.

**ÜLDISE EELARVETOETUSE ERI OSADE  
KOMISJONIPOOLNE KAVANDAMINE  
JA RAKENDAMINE EI TAGA NENDE  
POTENTSIAALSE MÖJU TÄIEL MÄÄRAL  
AVALDUMIST**

- 40.** Järgmisena käsitletakse küsimust, kas komisjon kavandas ja rakendas mõjusalt üldise eelarvetoetuse eri osi: vahendite ülekandmist, suutlikkuse suurendamise toetust, tingimusi ja dialoogi.

**ON EBASELGE, MILLE ALUSEL ÜLDISE  
EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE JAOKS  
RAHA ERALDATAKSE, KUID PARTNERRIIKIDELE  
TEHTAVATE VÄLJAMAKSETE PROGNOOSITAVUS  
ON JÄRJEST PARANENUD**

- 41.** Kontrollikoda uuris, kas komisjon hindas üldise eelarvetoetuse programmide toetussummasid vastavalt programmide eesmärkidele ja riikide eritingimustele. Lisaks kontrolliti, kas üldise eelarvetoetuse andmine komisjoni poolt on prognoositav ja kooskõlas riigi eelarvesüsteemidega.

**PUUDUB RAAMISTIK ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE  
MAKSETE ASJAKOHASUSE HINDAMISEKS**

- 42.** Riigistrateegia dokumentides ja muudes kontrollikoja poolt läbivaadatud dokumentides, mille alusel üldise eelarvetoetuse programmide kohta otsuseid tehakse, puuduvad selgitused selle kohta, kuidas üldise eelarvetoetuse eraldatud summad kindlaks määrati. Enamasti viidatakse ainult üldisele eesmärgile hoogustada komisjoni eelarvetoetuse kasutamist (vt punkt 7).
  
- 43.** Ebatäpsed eesmärgid (vt punkt 22) raskendavad üldise eelarvetoetuse programmide jaoks eraldatavate toetussummade hindamist. Näiteks summa, mis on vajalik partnerriigi eelarvekulude struktuuri mõjutamiseks või eelarvedefitsiidi finantseerimiseks, võib oluliselt erineda riigi rahanduse juhtimissüsteemide tugevdamiseks vajaminevast summast.
  
- 44.** Komisjon ei tee eeldatavate kasutegurite ja riskide liigendatud hindamist. Komisjoni sisesuunised näevad ette, et esmalt määratakse kindlaks üldise eelarvetoetuse rahastamispakett ning seejärel hinnatakse eraldise eeldatavaid kasutegureid ja riske. Loogilisem oleks kõigepealt hinnata üldise eelarvetoetuse eeldatavaid kasutegureid ja riske ning selle põhjal määrata toetussumma, võttes arvesse riigile eraldatavate toetuste üldist piirmäära.

45. Komisjon võtab arvesse üldise eelarvetoetuse mittekasutamise riski, mis tuleneb toetuse saamise tingimuste mittetäitmisest (vt punkt 27). Kümnennda EAFi puhul kehtis üldjuhul reegel, et mida väiksemaks riigi vastavat riski hinnati, seda suurem oli riigile tõenäoliselt eraldatava üldise eelarvetoetuse summa ja seda suurem oli üldise eelarvetoetuse osa riiklikus näidisprogrammis (vt **tabel**). Toetussumma määramisel ei arvesta komisjon aga usaldusega seotud riski ega arenguriski (vt punktid 32 ja 37).

## TABEL

### SEOS ÜLDISE EELARVETOETUSE ERALDISTE JA TOETUSE SAAMISE TINGIMUSTE MITTETÄITMISEST TULENEVA ÜLDISE EELARVETOETUSE MITTEKASUTAMISE RISKI KOMISJONIPOOLSE HINDAMISE VAHEL

		MADAL RISKITASE	KESKMINE RISKITASE	KÕRGE RISKITASE
Nende AKV riikide arv, kelle kümnennda EAFi riiklikus näidisprogrammis sisaldub eelarvetoetuse programme		20	14	8
Nende AKV riikide arv, kelle kümnennda EAFi riiklikus näidisprogrammis ei sisaldu eelarvetoetuse programme <sup>1</sup>		0	8	18
Eelarvetoetuse osa kümnennda EAFi riiklikus näidisprogrammis	Keskmine	73,0%	63,2%	35,0%
	Kõige väiksem	48,1%	39,6%	19,9%
	Kõige suurem	89,4%	95,3%	84,7%

<sup>1</sup> Üheksa AKV riigi kohta riskihindamist ei tehtud, kuna nad on suhteliselt väikesed või ei saa toetust EAFidest.

**KOMISJON ANNAB ÜLDIST EELARVETOETUST PROGNOOSITAVAL  
VIISIL JA KOOSKÖLAS RIIGI SÜSTEEMIDEGA**

- 46.** Eelarvetoetuse põhiosa moodustab komisjonipoolne vahendite ülekandmine abisaajariigi riigieelarve toetamiseks. Viimastel aastatel on eelarvetoetuse andmise parim tava olnud rõhutada, kui oluline on partnerriikide jaoks rahastajate eraldatava eelarvetoetuse prognoositavus. See võimaldab partnerriikidel saada piisavalt varakult teavet toetuse suuruse ja väljamaksmise aja kohta.
- 47.** Komisjoni üldise eelarvetoetuse väljamaksed on üldiselt hästi prognoositavad. Enamikus riikides kavandatakse väljamaksmine aastale, mis järgneb tulemuste hindamisele. See võimaldab partnerriigil lisada üldise eelarvetoetuse eelarve planeeritud tuludesse. Suuremal osal juhtudest, kus maksed tehti hilinemisega, tulenes see partnerriigi poolsetest viivitustest väljamaksetaotluse esitamisel, millel ei olnud märkimisväärset negatiivset mõju.
- 48.** Komisjon on teinud olulisi samme prognoositavuse parandamiseks, võttes kasutusele aastatuhande arengueesmärkide kokkulepped<sup>31</sup>. Nende programmide raames eraldatakse vahendeid tavapärase kolme aasta asemel kuue aasta pikkuseks ajavahemikuks ja toetuse saamise tingimuste jätkuva täitmise korral on võimalik kulukohustuste kogusumma välja maksta vähemalt 70% ulatuses, olenemata tulemuslikkusest. Aastatuhande arengueesmärkide kokkuleppeid sõlmitakse üksnes riikidega, kes on eelarvetoetust edukalt rakendanud, kohustuvad kontrollima ja täitma aastatuhande arengueesmärke ja rakendavad aktiivseid rahastamise koordineerimismehhanisme, et toetada tulemuslikkuse kontrolli ja dialoogi.

<sup>31</sup> Nimega püütakse rõhutada pikaajaliste finantskohustuste lepingulist iseloomu ja keskendumist aastatuhande arengueesmärkidega seotud tulemustele, eelkõige tervishoiu ja hariduse vallas.

**SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE TOETUS ON OSUTUNUD VAJALIKUKS, KUID EI PÕHINENUD TIHTI ESMAVAJADUSTE ASJAKOHASEL HINNANGUL**

- 49.** Suutlikkuse suurendamise toetus on üks üldise eelarvetoetuse programmide põhiosadest ning see lülitatakse üldise eelarvetoetuse programmi kas otse või kaasneva suutlikkuse suurendamise eriprogrammi kaudu, et aidata saavutada üldise eelarvetoetuse programmi eesmärgi. Tavaliselt eraldatakse suutlikkuse suurendamiseks ca 5% üldise eelarvetoetuse programmi kogusummast.
- 50.** Järgnevalt käsitletakse küsimust, kas üldise eelarvetoetuse programmide raames antud suutlikkuse suurendamise toetus aitab mõjusalt kaasa programmide eesmärkide saavutamisele. Kontrollikoda uuris, kas suutlikkuse suurendamise toetus on asjakohane, piisav ja selgelt määratletud, võttes arvesse programmi eesmärgi ja teiste rahastajate sekkumisi. Ühtlasi kontrolliti, kas suutlikkuse suurendamise toetust rakendati asjakohaselt.

**SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE TOETUS EI PRUUGI ALATI OLLA PIISAV JA KÕIGE ASJAKOHASEM**

- 51.** Hoolimata suutlikkuse suurendamise toetuse tähtsusest, ei ole komisjonil kriteeriume ega suuniseid, et hinnata partnerriigi esmavajaduste täitmiseks vajaliku toetussumma suurust. Suutlikkuse suurendamise vajaduste hindamine ei ole terviklik ning selles ei arvestata järjepidevalt teiste rahastajate antud toetust, kui komisjon teeb otsuse suutlikkuse suurendamise toetuse eraldamise kohta üldise eelarvetoetuse programmide raames<sup>32</sup>.
- 52.** Riigi rahanduse juhtimise parandamine on komisjoni kõigi üldise eelarvetoetuse programmide oluline eesmärk (vt punkt 18) ja suutlikkuse suurendamine võib riski vähendamisel olulist rolli mängida. Seetõttu keskendub komisjoni antav suutlikkuse suurendamise toetus peamiselt riigi rahanduse juhtimisele. Puudub aga selge seos riigi rahanduse juhtimise parandamise vajaduste ja suutlikkuse suurendamise toetuseks eraldatud summade vahel. Seetõttu ei ole selge, kas suutlikkuse suurendamisele eraldatud toetus (tavaliselt ca 5% üldise eelarvetoetuse programmide vahenditest) on piisav, et avaldada märkimisväärset mõju.

<sup>32</sup> Vt ka kontrollikoja eriaruanne nr 6/2007 tehnilise abi mõjususe kohta suutlikkuse arendamise kontekstis, punktid 10 ja 11.

- 53.** Ainult väikest osa riigi rahanduse juhtimissüsteemide suutlikkuse suurendamise toetusest on kasutatud selleks, et tõhustada järelevalveasutusi, nagu kõrgeimad kontrolliasutused, parlamendid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, mille eesmärk on teha järelevalvet valitsuse eelarvevahendite kasutamise üle<sup>33</sup>. Suutlikkuse suurendamise toetus on olnud äärmiselt otstarbekas muudes valdkondades kui riigi rahanduse juhtimine, eelkõige tervishoius ja hariduses, mille toetamine kuulub samuti üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide hulka, kuid sinna on seda suunatud väga vähe.
- 54.** Mõnel juhul kasutati suutlikkuse suurendamise toetust selleks, et rahastada üldise eelarvetoetuse programmide haldamise toetamist. Selle tagajärjel ei aidanud kõnealused toetussummad otseselt kaasa partnerriigi püsiva suutlikkuse loomisele. Nicaraguas keskendus tehniline abi peamiselt aruannete koostamisele, tingimuste kontrollimisele, väljamaksetaotluste ettevalmistamisele ja valitsuse kavade ülevaatamisele. Sellega sarnaselt eraldati Beninis üle kolmandiku üheksa EAFi raames suutlikkuse suurendamise toetuseks ettenähtud vahenditest näitajate hindamisele, iga-aastaste ühisülevaadete koostamisele, kümnennda EAFi üldise eelarvetoetuse programmi koostamisele ning riigi rahanduse juhtimise ja statistika suutlikkuse suurendamise toetuseks.
- 55.** 2008. aasta juulis võttis komisjon vastu strateegia<sup>34</sup>, mille eesmärk on suurendada suutlikkuse suurendamise toetuse mõjusust, toetades riigi juhitavaid programme, põhinedes partnerriigi vajadustel ja keskendudes püsivatele tulemustele. Pärast strateegia vastuvõtmist käivitatud programmide suutlikkuse suurendamise toetuse kavandamine on paranenud. Kümnennda EAFi raames Beninile ja Ugandale ette nähtud suutlikkuse suurendamise toetust antakse mitmest rahastajast koosnevate sihtfondide kaudu ning see vastab üheksanda EAFiga võrreldes paremini esmavajadustele, on paremini planeeritud ja teiste rahastajatega kooskõlastatud. Jäeb siiski ebaselgeks, kuidas selliste mehhanismide kaudu jagatavad toetussummad kindlaks määratakse.

<sup>33</sup> Oma eriaruandes nr 2/2005 AKV riikidele antava EAFi eelarvetoetuse kohta: riigi rahanduse reformi komisjonipoolne juhtimine (punktid 56–62), soovitas kontrollikoda suhteid parlamentide ja kõrgeimate kontrolliasutustega tugevdada.

<sup>34</sup> Tugistrateegia – Euroopa Komisjoni antava välisabi tehnilise koostöö ja projektide rakendamise üksuste reformimine.



**ERALDATUD TOETUS AITAS SUUTLIKKUSE SUURENDAMISELE  
KAASA, KUID SUUR OSA OLEMASOLEVATEST VAHENDITEST EI  
OLE KULUKOHUSTUSTEGA KAETUD**

- 56.** Suutlikkuse suurendamise toetus on osutunud kasulikuks, eriti juhtudel, mil toetust anti vastavalt partnerrriigi selgele nõudmisele. Riigi rahanduse juhtimise toetus on enamasti seotud riigi rahanduse juhtimissüsteemide reformidega sellistes valdkondades nagu eelarveprotsess, sisekontroll, hankemenetlused ja statistika kvaliteet. Juhtudel, kui suutlikkuse suurendamise toetus keskendus teistele valdkondadele, hõlmas see näiteks riikliku ja valdkondliku strateegia väljatöötamist, valdkondlike juhtimisteabe süsteemide arendamist, järelevalvet ja hindamist (vt **3. selgitus**).

## SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE TOETUS

### Komisjoni hea tava: Laos

Komisjon on eraldanud suure osa (ligikaudu 20%) üldise eelarvetoetuse vahenditest suutlikkuse suurendamisele, mis annab tunnistust riigi piiratud suutlikkusest. Programm keskendub riigi rahanduse juhtimise puudustele, kuid selle abil püütakse ka suurendada suutlikkust sotsiaalteenuste pakkumise alal, mis vastab komisjoni eesmärgile parandada tervishoiu ja hariduse valdkondade tulemuslikkust. Tehnilise abi eesmärkideks on muu hulgas lihtsustada ministereeriumide ja arenduspartnerite vahelist dialoogi ning aidata valitsusel saavutada tulemusnäitajad, mis seonduvad üldise eelarvetoetuse programmi muutuva summaga maksetega. Nii loodi sünergia üldise eelarvetoetuse eri osade vahel ehk ühelt poolt suutlikkuse suurendamise toetuse ning teiselt poolt dialoogi ja tingimuste vahel.

### Komisjoni halb tava: Benin

Üheksanda EAFi üldise eelarvetoetuse raames antav suutlikkuse suurendamise toetus moodustab programmi vahenditest ca 2% ning seda ei ole vajaduste, eesmärkide, prioriteetide ja planeerimise seisukohast selgelt määratletud. Ei ole kirjalikult fikseeritud, milliseid parandusi võiks ja tuleks programmiperioodi jooksul teha ning kuidas suutlikkuse suurendamise toetus sellele kaasa aitab. Puudub vajaduste hindamine ja põhjendus selle kohta, miks mõnda valdkonda toetatatakse, mõnda, nagu korruptsioonivastased meetmed ja haldusreform, aga mitte, ehkki vaesuse vähendamise strateegias peetakse neid riigi rahanduse juhtimissüsteemide parandamise seisukohalt olulisteks. Lisaks on olemas eraldi programm avaliku halduse reformi toetamiseks eesmärkide kaupa. Programm on suunatud oluliste puuduste lahendamisele, kuid selle seotus üldise eelarvetoetuse programmiga on ebaselge. Toetuse abil saavutatud tulemused on olnud kõikumavad, kuna osa antud toetusest ei toonud kaasa süsteemi reaalsel paranemist.

- 57.** Suurem osa suutlikkuse suurendamise toetusele eraldatud üldise eelarvetoetuse programmide vahenditest on ainult osaliselt kulukohustustega kaetud, mis vähendab üldise eelarvetoetuse programmide selle osa mõjusust. Enne programmide sulgemist on kulukohustustega kaetud keskmiselt ainult ca 60% suutlikkuse suurendamise eraldistest. Osaliselt on see põhjustatud asjaolust, et programmide rakendusperiood on tihti liiga lühike suutlikkuse suurendamise osa kavandamiseks ja täielikuks rakendamiseks. Probleemi on suurendanud raskused vajaduste kindlaksmääramisel ja viivitused suutlikkuse suurendamise meetmete elluviimisel. Kontrollikoda leidis kuuest riigist neljas suutlikkuse suurendamise meetmete käivitamisel märkimisväärseid viivitusi. Kõnealused rakendusprobleemid ei ole aga üldise eelarvetoetuse programmide raames antavale suutlikkuse suurendamise toetusele ainuomased<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Vt kontrollikoja eriaruanne nr 6/2007 tehnilise abi mõjususe kohta suutlikkuse arendamise kontekstis.

<sup>36</sup> Ka kindla summaga maksetele on mõnikord seatud üks või kaks lisatingimust, mis tavaliselt näevad ette erimeetmete läbiviimist riigi poolt.

#### TOETUSE VÄLJAMAKSMISE TINGIMUSED ON TULEMUSTELE SUUNATUD, KUID TEGELIKKUSES EI TOIMI KAVAKOHASELT

- 58.** Üldise eelarvetoetuse väljamaksmise tingimused jagunevad eelarvetoetuse saamise üldtingimusteks, mis tuleb täita enne kindla või muutuva summaga maksete väljamaksmist, ning eritingimusteks, mis peamiselt puudutavad eesmärgiks seatud tulemusnäitajate saavutamisest sõltuvat muutuva summaga maksete süsteemi<sup>36</sup>. Viimane on iseloomulik komisjoni eelarvetoetuse programmidele ja näitab, et arengukoostöös pööratakse järjest suuremat tähelepanu tulemuste saavutamisele. Tulemuste stimuleerimiseks on muutuva summaga maksetest välja makstava summa suurus pandud sõltuma sellest, kui suures ulatuses on saavutatud ettenähtud tulemusnäitajad.
- 59.** Kontrollikoda kontrollis, kas üldise eelarvetoetuse programmide väljamaksetingimused on asjakohased nende eesmärkide seisukohast, stimuleerivad riiki eesmärke saavutama ja võimaldavad tehtud edusamme objektiivselt hinnata.

**TINGIMUSED ON ÜLDJUHUL ASJAKOHASED, KUID EI SAAVUTA TÖENÄOLISELT SOOVITUD STIMULEERIVAT MÖJU**

- 60.** Kindla või muutuva summaga maksete üldised väljamaksetingimused on asjakohased, kuna nad vastavad riigi eesmärkidele säilitada makromajanduslik stabiilsus, edendada usaldusväärset riigi rahanduse juhtimist ja vähendada vaesust. Mõnel juhul saaks parandada riigi rahanduse juhtimise esmatähtsate meetmete kindlaksmääramist<sup>37</sup>. Ka üldise eelarvetoetuse programmide muutuva summaga maksete eritingimused on üldiselt asjakohased, sest nad vastavad partnerriigi riiklikele arenguprioriteetidele (vt **4. selgitus**). Komisjon kasutab järjest enam riiklikes arengustrateegiates määratletud tulemusnäitajaid. Mõnes programmis kasutas komisjon partnerriigi vaesematele piirkondadele suunatud või soopõhiseid näitajaid, et suurendada nende asjakohasust vaesuse vähendamise prioriteetide seisukohast.
- 61.** Kontrollikoda leidis, et muutuva summaga maksete süsteemi ergutav mõju jäi tõenäoliselt oodatust kesisemaks. Tulemusnäitajatele oli tihti raske sobivaid eesmärke leida. Liiga lihtsad või ülemäära ambitsioonikad eesmärgid võivad ergutavat mõju pärssida. Lisaks puuduvad sageli usaldusväärsed statistilised andmed täpse võrdlusaluse kindlaksmääramiseks ja varasemate arengusuundade kohta teabe hankimiseks (vt punkt 67).
- 62.** Peale selle ei näidanud komisjoni dokumendid, et eesmärkide püstitamise käigus oleks piisavalt analüüsitud, millised reformid ja täiendavad eelarvevahendid oleksid eesmärkide täitmiseks vajalikud ja võimalikud. Kuna eesmärke pakuvad järjest rohkem välja riigid ise, tuleb komisjonil pidada riigi ametivõimudega põhjalikku dialoogi, tagamaks, et eesmäärke ei seataks tahtlikult liiga madalale või ebarealistlikult kõrgele. Paljudes komisjoni delegatsioonides napib selleks aga ekspertteadmisi (vt punkt 74). Lisaks esines juhtumeid, kus eesmärgid seati alles selle aasta jooksul, mille tulemusi mõõdeti.

<sup>37</sup> Vt kontrollikoja eelarveaasta 2008 aastaaruanne seitsmendast, kaheksandast, üheksandast ja kümnendast EAFist rahastatud tegevuste kohta, punkt 46.

## TINGIMUSTE VALIK

### Komisjoni hea tava: Nicaragua

Üldise eelarvetoetuse programm Nicaraguas keskendub maapiirkondadele ja valitud sotsiaalvaldkonna näitajatele, erasektori näitajatele ja riigi rahanduse juhtimise näitajatele. Programmi kolm sotsiaalvaldkonna näitajat on asjakohased vaesuse vähendamist käsitlevate strateegiadokumentide eesmärkide seisukohast, sest nad on suunatud mõningatele mainitud riiklikus strateegias välja toodud vaesust põhjustavatele teguritele. Programmi neli erasektori näitajat on seotud maa rentimise ja tootmisvõimsusega, mis on kooskõlas vaesuse vähendamist käsitlevate strateegiadokumentide prioriteetidega: investeerimine maapiirkondadesse ja vajadus tõhustada seost tootmise, konkurentsivõime ja maaarenduse vahel vaesuse vähendamise eesmärgil. Üks kahest riigi rahanduse juhtimise näitajast on asjakohane riigi rahanduse juhtimise tegevuskava soovitude seisukohast. Lisaks on komisjon näitajate valimisel arvestanud üldise eelarvetoetuse programmi ja kahe valdkondliku eelarvetoetuse programmi omavahelist täiendavust.

### Komisjoni halb tava: Benin

Tulemusnäitajate asjakohasust mõjutab hulk puudusi:

- kõik 2005. aastaks püstitatud haridusvaldkonna eesmärgid täideti, jättes mulje valdkonna headest tulemustest, kuid kõnealuse aasta ühises aastaaruandes<sup>38</sup> leiti, et valdkonna reformide elluviimine ei olnud rahuldav;
- neljast tervishoiuvaldkonna näitajast kaks mõõdavad tervisekeskuste külastamise sagedust. Riigi prioriteediks olid aga malaaria tõkestamise meetmed, mis avaldab näitajale tõenäoliselt vastupidist mõju. Seetõttu pidi komisjon need näitajad 2006. aasta muutuva summaga makse arvutamisel kõrvale jätma;
- riigi rahanduse juhtimise näitajad ei käsitle riigi rahanduse juhtimise reformiprotsessi põhivajadusi. Ühise aastaaruande ning riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangute järelduste kohaselt vajadid kõige rohkem parandamist väliskontroll, finantsaruandlus ja maksukogumine. Samale järeldusele jõuti ka komisjoni organisatsioonisisese kvaliteediaruandes, mis käsitles üldise eelarvetoetuse programmi koostamist kümnenda EAFi raames. Programm ei sisalda aga ühtegi tingimust maksukogumismäära kohta ja vaid ühe tingimuse 2009. aasta muutuva summaga makse väliskontrolli kohta, millest edaspidi loobuti.

<sup>38</sup> Tegemist on iga-aastase aruandega, kus riigi tulemuslikkust hindavad nii rahastajad kui partnerriik ise.

- 63.** Ugandas seati pooled tervishoiuvaldkonnaga seotud üldise eelarvetoetuse eesmärgid võrdlusalusega võrreldes madalamale või tunduvalt kõrgemale, ilma et seda oleks selgitatud. Laoses ja Paraguays olid paljud seatud eesmärgid üpris lihtsad, kohati lausa võrdlusalusega samal tasemel. Nicaraguas tunnistas valitsus, et paljude eesmärkide jaoks puudusid piisavad eelarvevahendid.
- 64.** Muutuva summaga maksete süsteemi ergutavat toimet mõjutab ka see, kui suure osa see üldise eelarvetoetuse programmist moodustab. Komisjonil puuduvad kriteeriumid, mille alusel jagada toetus kindla ja muutuva summaga makseteks. Seetõttu on eraldatud toetuse osakaal piirkonniti ja riigiti väga erinev<sup>39</sup>. Kindla ja muutuva summaga maksete vahekord võib oluliselt erineda ka kahe ühes riigis järjestikku elluviidava programmi puhul, ilma et seda muutust selgitataks. Komisjon on seisukohal, et muutuva summaga maksetele eraldatava üldise eelarvetoetuse osakaal peaks olema suurem riikides, kus vaesuse vähendamine ja reformide elluviimine on problemaatilisem. Komisjoni sisesuunistes ega eri programme käsitlevates dokumentides seda seisukohta aga ei kajastata. Peale selle ei kasutata muutuva summaga makseid paljudes üldise eelarvetoetuse programmides, eelkõige Aasia ja Ladina-Ameerika riikides.
- 65.** Mõne rahastamislepingu alusel võib komisjon juhul, kui muutuva summaga makse tulemusnäitajaid ei saavutata, väljamaksmata summad programmi lõpus välja maksta, kui uued tingimused on täidetud. Selline võimalus nähti ette Benini, Nicaragua ja Paraguay üldise eelarvetoetuse programmides. Teistel juhtudel jaotati väljamaksmata summad ümber teiste samas riigis elluviidavate komisjoni programmide või projektide vahel.

<sup>39</sup> Muutuva summaga maksete osakaal on AKV riikides 10–91% ning Aasia ja Ladina-Ameerika riikides 23–54% üldise eelarvetoetuse programmide kogusummadest.

**TIHTI ON KEERULINE HINNATA, KAS TINGIMUSED ON TÄIDETUD VÕI MITTE**

- 66.** Üldise eelarvetoetuse väljamaksmise üldtingimused on sageli ebamääraselt sõnastatud, põhinedes partnerriiigi „rahuldaval“ tegevusel riikliku arengustrateegia, riigi rahanduse juhtimise reformide ja makromajandusliku juhtimise elluviimisel. Ei ole määratletud konkreetseid vahe-eesmärke ega väljundeid, mille alusel „rahuldavat“ tegevust hinnata. Nagu märgitud kontrollikoja aastaaruannetes seitsmendast, kaheksandast, üheksandast ja kümnendast EAFist rahastatud tegevuste kohta<sup>40</sup>, hindab komisjon riigi rahanduse juhtimise reformi elluviimist sageli „rahuldavaks“, ehkki selle seisukoha põhjendamiseks on komisjonil vähe tõendeid. Lähenemisviis väljendab pigem komisjoni soovi tagada programmide jätkuvus, kuigi tuleb tõdeda, et alates kümnenda EAFi algusest on komisjon kõnealuse valdkonna analüüsimist parandanud.
- 67.** Ebausaldusväärsed andmed võivad raskendada selle analüüsimist, kas tulemusnäitajate eesmärkidel põhinevad tingimused on täidetud. Maailmapanga 2007. aasta ülevaates tulemuspõhiste riiklike arengustrateegiate kohta rõhutati, et nõrgad statistilised süsteemid on suureks probleemiks peaaegu kõigis läbivaadatud 62 riigis. Probleemi teravdab asjaolu, et komisjon seab muutuva summaga maksetega seotud tulemusnäitajate eesmärgid aastapõhiselt, ehkki mõne valdkonna puhul on realistlik eeldada, et aastas toimuv kasv väljendub vaid väikese protsentuaalse osana. Nii aeglast kasvu on keeruline usaldusväärset mõõta.

<sup>40</sup> Vt kontrollikoja eelarveaasta 2008 aastaaruanne seitsmendast, kaheksandast, üheksandast ja kümnendast EAFist rahastatud tegevuste kohta, punktid 19 ja 46, ning kontrollikoja eelarveaasta 2009 aastaaruanne kaheksandast, üheksandast ja kümnendast EAFist rahastatud tegevuste kohta, punkt 34.

## **PARTNERRIIKIDEGA PEETAVA DIALOOGI TÄIT POTENTSIAALI EI KASUTATA**

- 68.** Üks eelarvetoetuse peamisi kasutegureid on paremate võimaluste pakkumine rahastajatele dialoogi pidamiseks riigiga selle riikliku poliitika üle. Dialoog võib ka oluliselt kaasa aidata üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide saavutamisele, kuna see võimaldab komisjonil koos partnerriigiga arutada programmidega toetatavate peamiste poliitiliste eesmärkide määratlemist ja täitmist. Samuti on dialoogile ette nähtud keskne koht komisjoni eelarvetoetuse tulemuspõhises lähene-misviisis, kuna komisjon kasutab seda koos seatud tingimuste ja eesmärkidega riigi tulemuslikkuse hindamiseks. Dialoogi peetakse tavaliselt nii poliitilisel kui tehnilisel tasemel ja koos-töös teiste rahastajatega.
- 69.** Kontrollikoda uuris, kas komisjon peab partnerriikidega dia-loogi viisil, mis aitab kaasa üldise eelarvetoetuse programmide eeldatavate tulemuste saavutamisele. Selleks kontrolliti, kas dialoogi eesmärgid ja selle läbiviimise kord olid selgelt mää-ratletud ja asjakohased, kas komisjon osales selles aktiivselt, asjakohasel tasemel ja vastavalt ettenähtud korrale ning kas komisjon oli dialoogis osaledes piisavalt käsitlenud vaesuse vähendamise ja riigi rahanduse juhtimise põhiaspekte.

## **PUUDUB MÕJUSA DIALOOGI TAGAMISEKS VAJALIK RAAMISTIK**

- 70.** Enamikus üldist eelarvetoetust saavates riikides on rahastajate ja partnerriigi vahel sõlmitud ühised rahastamislepingud ühis-te dialoogi pidamise põhimõtete ja menetluste sätestamiseks. Komisjon toetab selliseid kokkuleppeid aktiivselt ja osaleb nendes. Komisjon ei ole siiski veel välja töötanud põhjalikke juhiseid, mis aitaksid tagada, et komisjoni töötajad kasutavad kokkulepete raames avanevaid dialoogivõimalusi täiel määral.

- 71.** Komisjoni sisesuunistes leidub vähe teavet selle kohta, millised peaksid olema dialoogi eesmärgid ja sisu ning kuidas dialoogi programmitsükli eri etappides läbi viia ja dokumenteerida. Suunistes on siiski ette nähtud „[asjakohase dialoogistrateegia](#)“ rakendamine, kui üldise eelarvetoetuse programmi põhiaspekthe mõjutavad puudused on kindlaks tehtud. Tegelikult ei ole selliseid strateegiaid koostatud, ehkki need võiksid osutada kasulikuks kõigi üldise eelarvetoetuse programmide puhul, aidates järjepidevalt dialoogi mõjusamaks muuta. Nii oleks võimalik määrata dialoogi selged eesmärgid ja menetlused ning kindlaks teha dialoogi pidamiseks vajalikud inimressursid.
- 72.** See, mil määral dialoogile tugev alus pannakse, on üldise eelarvetoetuse programmide puhul erinev. Laoses ja Vietnamis määratleti dialoogi eesmärgid ja menetlused selgelt Maailmapanga juhtimisel elluviidavate vaesuse vähendamise tegevuskavade aastase tsükli käigus. Komisjon osales tegevuskavades üldise eelarvetoetuse programmidega ja dialoog keskendus reformidele, mis riikidel tuleb ellu viia. Sellele vastupidiselt oli Ugandas ja Paraguays vähe põhjalikku teavet selle kohta, mis on programmi vältel riigi ja komisjoni vahel peetava dialoogi täpsed eesmärgid. Paraguays olid ka eesmärkide saavutamise vahendid ebaselged. Beninis tehti kümnendas EAFis võrreldes üheksanda EAFiga olulisi edusamme.



## KOMISJON OSALEB DIALOOGIS ERINEVAL MÄÄRAL, KUID SAGELI LIIGA VÄHE

- 73.** Üldise eelarvetoetuse programmid on olnud eriti olulised selleks, et võimaldada komisjonil riigieelarve ja riigi rahanduse juhtimise üle dialoogi pidada, ning selles valdkonnas osaleb komisjon dialoogis tavaliselt aktiivsemalt. Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangute (vt punkt 31) tulemused on riigi rahanduse juhtimise üle peetavat dialoogi tihti tõhustada aidanud. Teistes üldise eelarvetoetuse programmide tavapäraistes sihtvaldkondades piirdub komisjoni osalus dialoogis paljudel juhtudel selle hindamisega, kas programmi muutuva ja kindla summaga maksete tingimused on täidetud, selle asemel, et käsitleda riigi tegevuse üldist tulemuslikkust asjassepuutuvates valdkondades. Seetõttu ei vasta komisjoni osalus dialoogis tihti ootustele, arvestades tema märkimisväärset rahalist panust (vt **5. selgitus**).

## DIALOOG

### Komisjoni hea tava: Vietnam

Vietnamis annab komisjon üldist eelarvetoetust Maailmapanga vaesuse vähendamise toetuseks antavate laenude raames. Seda mehhanismi kasutavad Vietnamis üldise eelarvetoetuse andmiseks kõik rahastajad. See moodustab selge raamistiku dialoogile, mida peavad rahastajad ja riik Maailmapanga eestvedamisel. Aastase tsükli käigus määratlevad, kontrollivad ja hindavad kõik rahastajad tingimusi ühiselt koos riigiga. Komisjon keskendub dialoogis piiratud arvule valdkondadele, mis näitab tema püüdlusi järgida ELi tegevusjuhendit tööjaotuse kohta arengupoliitikas.

### Komisjoni halb tava: Paraguay

Paraguay üldise eelarvetoetuse programmi eesmärk on toetada sotsiaalkaitse võrgustiku rakendamist, millel on oluline osa riikliku vaesuse vähendamise strateegia sotsiaalkaitse teljel. Pärast valimisi toimunud suurte poliitiliste muutuste tõttu toimus dialoog erilises poliitilises kontekstis. Rahastajatevaheliste kooskõlastusmehhanismidega dialoogi pidamiseks puudub struktureeritud raamistik, nagu töörühmad või ühised aastaaruanded, et arutada üksikasjalikult riikliku vaesuse vähendamise strateegia elluviimist. Komisjon keskendub dialoogis sellele, kas riik täidab muutuva summaga maksete saamise tingimused. Seetõttu pööras komisjon vähe tähelepanu sotsiaalkaitse võrgustiku üldisele elluviimisele ega kasutanud võimalust laiemaks aruteluks sotsiaalteenuste kvaliteedi üle. Tegelikult vähendab komisjoni piiratud järelevalve sotsiaalkaitse võrgustiku ja riigi rahanduse juhtimise tegevuskava elluviimise üle dialoogi võimalikku mõju. See tähendab, et tegevuse ebapiisavat tulemuslikkust ei avastata piisavalt varakult, mis võimaldaks dialoogi kaudu õigeaegselt reageerida. Juhtudel, kui eesmärged ei saavutatud või need saavutati tunduvalt üle ootuste, ei küsinud komisjon riigilt selgitusi ega seadnud statistilisi andmeid kahtluse alla.

- 74.** Dialoogi kvaliteeti mõjutab oluliselt selles osalevate komisjoni töötajate suutlikkus. Komisjon ei ole üldise eelarvetoetuse dialoogivõimalusi täiel määral kasutanud suuresti seetõttu, et paljudes komisjoni delegatsioonides napib ekspertteadmisi esmatähtsate valdkondade kohta, millele on seatud üldise eelarvetoetuse programmi eesmärgid. 2007. aasta aastaaruandes EAFide kohta (punkt 33) tõdeb kontrollikoda, et „Lisaks tekib... eelarvetoetuse suurenemise tagajärjel vajadus spetsialiseeritud oskuste ja teabe järele ning kontrollikoda märgib, et EuropeAidi siseauditi suutlikkust hindav üksus on soovitanud välja töötada personalipoliitika seoses eelarvetoetusega, hõlmates eelarvetoetusega tegeleva personali arvu, oskuste ja teadmistega seotud eesmärgid“.
- 75.** Komisjon on üldjuhul seadnud riigi rahanduse juhtimise üle peetava dialoogi esmatähtsaks kohale, kuid vastava ala spetsialistide leidmine on osutunud keeruliseks, kuna selles valdkonnas ekspertteadmisi omavate inimeste arv on suhteliselt piiratud. Komisjon on probleemi lahendamiseks välja töötanud mitu riigi rahanduse juhtimise alast koolituskursust. Tervishoiu ja hariduse alase dialoogi pidamiseks vajaliku personali tagamist on tavaliselt peetud vähemtähtsaks, ehkki komisjoni üldise eelarvetoetuse programmid sisaldavad järjepidevalt eesmärgid neis kahes valdkonnas<sup>41</sup>. Nii olid komisjoni Benini delegatsioonis olemas riigi rahanduse juhtimise spetsialistid, kuid puudusid tervishoiule ja haridusele spetsialiseerunud töötajad, mistõttu delegatsioon ei võtnud osa tervishoiu- ja haridusalastest töörühmadest<sup>42</sup> ning saab ainult piiratud määral osaleda ühiste aastaaruannete koostamises<sup>43</sup>.
- 76.** Osa dialoogist moodustavad kirjad, millega komisjon teavitab riike muutuva summaga maksetest väljamakstavatest summadest. Kirjades käsitleb komisjon probleeme seoses üldise eelarvetoetuse programmi jätkuva abikõlblikkusega, programmi rakendamise ja riigi tulemuslikkusega programmiga hõlmatud valdkondades. Mõnes riigis seda võimalust aga ei kasutatud (nt Paraguays) või kasutati ainult osaliselt (nt Beninis).

<sup>41</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2008: EÜ arenguabi tervishoiuteenustele Sahara-taguses Aafrikas, punktid 18 ja 41.

<sup>42</sup> Töörühmad koosnevad rahastajatest ja riigi esindajatest, kelle ülesanne on jälgida vastava valdkonna tulemuslikkust.

<sup>43</sup> Ühised aastaaruanded on iga-aastased aruanded, kus riigi tulemuslikkust hindavad nii rahastajad kui partnerriik ise.

77. Hoolimata dialoogi tähtsusest on komisjoni sisearuandlus piiratud, kui vaadelda spetsiaalselt üldise eelarvetoetuse programmide üle peetud dialoogi<sup>44</sup>. Delegatsioonidelt EuropeAidi peakorterisse saadetavad komisjonisisesed aruanded piirduvad peamiselt üldsõnaliste märkustega üldist koostööprogrammi käsitleva poliitilise dialoogi kohta. Teabe nappuse ja komisjoni üldise eelarveprogrammi üle peetava dialoogi selgete eesmärkide puudumise (vt punkt 71) tõttu on komisjonil keeruline hinnata ja näidata, mil määral aitab dialoog mõjusalt kaasa üldise eelarvetoetuse programmi eesmärkide saavutamisele.

### KOMISJONI ARUANDLUS VÄLISTELE SIDUSRÜHMMADELE KESKENDUB PIGEM ÜLDISE EELARVETOETUSE VÕIMALIKELE KASUTEGURITELE KUI TULEMUSTELE

78. Komisjon annab väliskoostööst, sealhulgas üldisest eelarvetoetusest, aru peamiselt aastaaruannetes Euroopa Ühenduse arengu- ja välisabipoliitika ning selle rakendamise kohta<sup>45</sup>. 2008. aastal avaldas komisjon ka kaks dokumenti eelarvetoetuse kohta: „Budget Support - A Question of Mutual Trust” („Eelarvetoetus – vastastikuse usalduse küsimus”) ja „Budget Support – The Effective Way To Finance Development?” („Eelarvetoetus – kas mõjus viis arengu rahastamiseks?”). Lisaks koostab komisjon teatiseid EAFi ja liikmesriikide esindajatest koosnevate arengukoostöö rahastamisvahendi halduskomisjonide jaoks<sup>46</sup>.
79. Kontrollikoda analüüsis komisjoni aruandlust üldise eelarvetoetuse programmide kohta, et hinnata selle selgust, täielikkust ja täpsust, eriti seoses programmide mõjususe, võimalike kasutegurite ja riskidega ning rakendusprobleemidega. Kontrollikoda keskendus komisjoni aastaaruannetele ajavahemikul 2001–2009.

<sup>44</sup> Kui välja arvata nõue esitada maksedokumentides teavet riigiga peetava dialoogi märgatavast halvenemisest, ei näe komisjoni sisesuunistes ette aruandlust üldise eelarvetoetuse üle peetud dialoogi kohta.

<sup>45</sup> Edaspidi: „aastaaruanded”.

<sup>46</sup> Komisjon on seotud ka teiste aruannetega, mida aga ei koostata tema ainuvastutusel ja mis ei pruugi kajastada komisjoni seisukohti. Kontrollikoda otsustas, et neid ei ole otstarbekas käesoleva kontrolliga hõlmata. Sellised aruanded on näiteks koos iga AKV partnerriigiga koostatavad ühised aastaaruanded ning Euroopa Komisjoni ja eri partnerriikide vahelise koostöö hindamisaruanded.

## VÄLISARUANDLUS KESKENDUB ÜLDISE EELARVETOETUSE VÕIMALIKELE KASUTEGURITELE

- 80.** Aastaruanded sisaldavad regulaarselt teavet komisjonis eelarvetoetuse haldamiseks kasutatavate menetluste ning kõnealuse rahastamisvahendi ülesehituse viimaste arengusuundade kohta. Samuti esitatakse neis eelarvetoetusega seotud rahaliste vahendite üksikasjad ning käsitletakse põhjalikult eelarvetoetuse võimalikke kasutegureid.
- 81.** Komisjon on aastaruandeid järjepidevalt kasutanud selleks, et selgitada eelarvetoetuse võimalikke kasutegureid, nagu abi vastavusse viimine riikliku poliitika ja süsteemidega, isevastutuse suurenemine, paremad dialoogivõimalused, parem rahastajatevaheline kooskõlastus, abi parem prognoositavus ja väiksemad tehingukulud. Aruannetes ei ole aga tavaks rõhutada asjaolu, et kirjeldatavad kasutegurid on ainult võimalikud. Tegelikult on neist paljude saavutamine võimalik parimal juhul vaid osaliselt, kuna abisaajariigis ei täideta nõutavaid tingimusi veel täielikult, mis tuleneb eelkõige riiklike arengukavade ja riigi rahanduse juhtimissüsteemide jätkuvatest puudustest (vt punkt 26, 29 ja 38). Ka komisjonil endal napib tihti suutlikkust selleks, et võimalikke kasutegureid täielikult ära kasutada. Seda esineb enamasti juhtudel, kui komisjoni delegatsioonide töötajatel ei ole piisavalt ekspertteadmisi, et eelarvetoetuse pakutavaid paremaid dialoogivõimalusi täiel määral rakendada (vt punkt 74).
- 82.** Pärast abi mõjusust käsitleva Pariisi deklaratsiooni vastuvõtmist 2005. aastal on komisjoni aastaruannetes hakatud rõhutada eelarvetoetuse rolli „abi mõjususe“ suurendamisel<sup>47</sup>. Aruannetes ei tehta aga selget vahet Pariisi deklaratsioonis eesmärgiks seatud „abi mõjususe“, mis tähendab paremat abi andmist vastavalt Pariisi deklaratsiooni kesksetele põhimõtetele, ja „abi mõjususe“ vahel, mille all mõeldakse vaesuse vähendamisele avalduvat lõplikku mõju. Eelarvetoetuse kasutamine Pariisi deklaratsiooni põhimõtete paremaks järgimiseks ei taga seda, et abi on mõjus vaeste inimeste elujärje parandamisel.

<sup>47</sup> Pariisi deklaratsioonis esitatakse abi andmise ja haldamise uuendusmeetmed eesmärgiga abi mõju suurendada. Deklaratsioonis sätestatakse viis keskset põhimõtet, mida abi haldamisel järgida, kui abi mõju soovitakse suurendada: isevastutus, abi kooskõlla viimine abisaajariigi strateegiaga, ühtlustamine, tulemuste juhtimine ja vastastikune aruandlus.

- 83.** Arvestades seda, milline võiks olla eelarvetoetuse potentsiaal, kui abi antaks kooskõlas Pariisi deklaratsiooni põhimõtetega, võttis Euroopa Liit kohustuse suunata 50% valitsuste poolt valitsustele osutatavast abist läbi riiklike süsteemide (vt punkt 7). Lisaks kasutatakse eelarvetoetusena antud abi osakaalu EuropeAidi aasta tööprogrammis tulemusnäitajana. Seetõttu on aastaaruannete eelarvetoetust käsitlevas osas tähtsal kohal selle rõhutamine, kuidas edeneb mainitud kvantitatiivse eesmärgi saavutamine, ehkki eelarvetoetuse suurenenud kasutamine ei pruugi tähendada suuremat mõjusust vaesuse vähendamise seisukohast.

**VÄLISARUANDLUS SISALDAB VÄHE  
TEAVET RISKIDE, RAKENDUSPROBLEEMIDE  
JA TEGELIKU MÕJUSUSE KOHTA**

- 84.** Aastaaruannetes keskendutakse tunduvalt rohkem eelarvetoetuse võimalikele kasuteguritele ja suurenenud kasutamisele kui tegelikele tulemustele. Kui eelarvetoetuse tulemuste kohta aastaaruannetes teavet napib, siis teiste abivormide kohta esitab komisjon rohkem teavet tänu tulemuspõhisele järelevalvesüsteemile, mille ta on välja töötanud projektide iga-aastaseks hindamiseks. Komisjonil ei ole teisi sisearuandluse menetlusi, mille abil järjepidevalt hinnata üldise eelarvetoetuse programmide tulemusi seoses vaesuse vähendamisega ja mida saaks kasutada ka välisaruannetes. Riigi rahanduse juhtimise kohta annavad delegatsioonid aru aastaaruannetes (vt punkt 31), kuid vaesuse vähendamisega seotud eesmärkide saavutamise kohta vastav aruandlusvorm puudub. Kuue kuu tagant delegatsioonide poolt EuropeAidile esitatavates välisabi andmise aruannetes keskendutakse tulemuste asemel abiprogrammide rakendamise seisule.

- 85.** Kõige olulisem tagasiside üldise eelarvetoetuse tulemuste kohta on esitatud 2007. aasta aastaaruandes. Selles anti ülevaade üldise eelarvetoetuse 2006. aasta ühishindamise tulemustest. Tegemist oli üldise eelarvetoetuse esimese põhjaliku hindamisega. Aastaaruandes toodi ära hindamises väljendatud seisukoht, et üldine eelarvetoetus on poliitilistele ja riigi rahanduse juhtimise protsessidele positiivset mõju avaldanud, kuid märgiti ühtlasi, et „**üldise eelarvetoetuse sisendite mõju on siiani üldjuhul seisnenud pigem teenustele juurdepääsu parandamises kui sissetuleku ja vaeste mõjuvõimu suurendamises**”. 2009. aasta aastaaruandes tunnistas komisjon kõnealuse hindamise piiratust, kuna see ei olnud „**tulemuste hindamiseks piisav**”.
- 86.** On muret tekitav, et puudub kindlaksmääratud hindamismetoodika, mille alusel tehtav hindamine tõendaks, kas ja millistel tingimustel võib eelarvetoetus vaesuse vähendamisele mõjusalt kaasa aidata. 2006. aasta hindamise käigus esilekerkinud probleemid on osaliselt seotud eelarvetoetuse mõjususe hindamise põhiküsimusega: mille alusel pidada edasiminekut just eelarvetoetuse teeneks. See tuleneb ühelt poolt sellest, et rahastajate antav eelarvetoetus kantakse riigieelarvesse, mis ei võimalda toetuse suurust eraldi hinnata, ja teiselt poolt sellest, et paremad tulemused võidi saavutada nii välistegurite kui riigi programmide abil, millele eelarvetoetust antakse.
- 87.** Alates 2006. aasta ühishindamisest on komisjon olnud üks aktiivsemaid osalejaid rahastajatevahelises koostöös Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni hindamisvõrgustiku arenguabi komitee raames, et välja töötada tõhusam hindamismetoodika, mille abil paremini käsitleda eelarvetoetuse mõju. 2009. aasta lõpus käivitati riikide tasemel kolm katsehindamist, millest kahe läbiviimist juhtis komisjon.

- 88.** Üldisel eelarvetoetusel on oluline vahe-eesmärk: partnerriikide rahanduse juhtimise parandamisele kaasaaitamine. Ka selle kohta oleks kasulik teavet saada. Vaesuse vähendamise üldeesmärkide saavutamisel on kesksel kohal selle tagamine, et riigi rahanduse juhtimissüsteemide abil kasutatakse eelarvevahendeid realselt vaeste abistamiseks. Kuigi komisjon on välja töötanud süsteemi, mille alusel delegatsioonid igal aastal riigi rahanduse juhtimise teemal sisearuandeid esitavad, ei käsitleta neis üldise eelarvetoetuse programmide riigi rahanduse juhtimise alaste eesmärkide saavutamist. See tähendab, et ka välisaruannetes on vähe teavet üldise eelarvetoetuse riigi rahanduse juhtimise alaste eesmärkide saavutamise kohta, mis seletab selle teema vähest käsitlemist aastaaruannetes.
- 89.** Eelarvetoetuse keskne risk, eriti riigi rahanduse nõrkade juhtimissüsteemide ja märkimisväärse korrupsioonitaseme taustal, on see, et abisaajariigi eelarvet ei kasutata ettenähtud eesmärgil ehk vaesuse vähendamiseks. Aastaaruannetes pööratakse sellele probleemile aga vähe tähelepanu. 2009. aasta aastaaruande eessõnas öeldakse, et eelarvetoetuse suurimad abisaajad olid „näidanud oma riigi rahanduse usaldusväärsust“. Aastaaruannetes keskendutakse taas pigem riigi rahanduse juhtimissüsteemide arendamiseks antava eelarvetoetuse võimalikele kasuteguritele kui riskile, et riigi rahanduse nõrkade juhtimissüsteemide tõttu ei täida eelarvetoetus vaesuse vähendamise eesmärke.
- 90.** Käsitledes riigi rahanduse juhtimise küsimusi eelarvetoetuse taustal, on komisjoni aastaaruannetes tihti viidatud riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangute kui riigi rahanduse juhtimise analüüsivahendi arendamisele. Nagu juba märgitud (vt punkt 31), on riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangud tõepoolest kasulikud nende valdkondade väljaselgitamisel, kus riigid peavad rahanduse juhtimist parandama, samuti edusammude mõõtmisel teatud aja vältel. Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangute tasakaalustatum käsitletlus tooks aga välja ka nende puudused, samuti selle, et tegemist ei ole riskihindamisvahendiga.

- 91.** Samuti ei käsitleta komisjoni aastaaruannetes üldise eelarvetoetuse haldamise põhiprobleeme, mis on tõstatatud kontrollokoja käesolevas aruandes. Nendeks on muu hulgas komisjoni tulemuspõhiste tingimuste plussid ja miinused, komisjoni personali suutlikkus üldise eelarvetoetuse pakutavaid dialoogivõimalusi täiel määral kasutada, ning üldise eelarvetoetuse programmide tehnilise koostöö asjakohasus ja mõjus.
- 92.** Euroopa Parlament rõhutas EAFi 2007. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuses, et komisjon peab eelarvetoetuse kohta aru andma ja aruandlus peab sisaldama „[analüütilist ja hindavat, mitte üksnes kirjeldavat teavet](#)”<sup>48</sup>. Üldisemalt kutsus parlament komisjoni üles muutma oma lähenemisviisi nii, et „[sõnadelt jõutaks tegudeni](#)”<sup>49</sup>. Oma järelaruandes väljendas komisjon kavatsust tulevastes aastaaruannetes eelarvetoetuse teemasid põhjalikumalt käsitleda.

<sup>48</sup> Euroopa Parlamendi otsus seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi 2007. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, eelarvekontrollikomisjon, raportöör Boguslaw Liberadzki, A6-0159/2009, punkt 42.

<sup>49</sup> Samas, punkt 50.



# JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

## ÜLDISED JÄRELDUSED

- 93.** Abi andmisel üldise eelarvetoetuse kaudu on palju võimalikke kasutegureid. Nagu muude abimeetmete puhul, sõltub ka üldise eelarvetoetuse lõplik mõju vaesuse vähendamisele aga iga riigi eritingimustest. Samuti sõltub see sellest, kas komisjon haldab üldise eelarvetoetuse programme mõjusalt. Kontrollikoda leidis, et komisjon on viimasel kümnel aastal teinud olulisi jõupingutusi, täiustamaks abi andmist üldise eelarvetoetuse kaudu, kuid endiselt esineb puudusi meetodites ja üldise eelarvetoetuse programmide haldamises AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides. Viimati mainitud riikides on seetõttu programmide täieliku potentsiaali saavutamine mõjususe seisukohast vähem tõenäoline.
- 94.** Tuleb märkida, et komisjon koostab ja viib oma üldise eelarvetoetuse programmid ellu kooskõlas teiste rahastajatega ja paljud kontrollikoja poolt osutatud puudused ei ole komisjonile ainuomased. Muud kõrgeimad kontrolliasutused, nagu Ühendkuningriigi riiklik kontrolliasutus<sup>50</sup> ja Rootsi riiklik kontrolliasutus<sup>51</sup>, on teinud vastavate riikide rahastajate poolse üldise eelarvetoetuse haldamise kohta sarnaseid tähelepanekuid. Komisjonil on aga ainuvastutus rahastamisotsuste tegemise eest, samuti annab komisjon üldise eelarvetoetuse haldamise kohta aru eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile.
- 95.** Komisjon on teadlik vajadusest üldise eelarvetoetuse haldamist parandada ning alustas 2009. aasta lõpus oma sisesuuniste ülevaatamist, mille käigus püütakse lahendus leida enamikule kontrollikoja poolt tõstatatud probleemidele. Praegusel hetkel on tähelepanuta jäänud üks oluline aspekt: komisjon peab parandama välistele sidusrühmadele esitatavat aruandlust. On tervitatav, et komisjon on alustanud kõnealuse protsessi läbivaatamist, kuid selle lõplik mõju sõltub tulemustest. Komisjoni ees on keeruline ülesanne koostada asjakohased juhised ja tagada nende mõjus ja järjepidev rakendamine komisjoni kõigi töötajate poolt. See nõuab kohustuste võtmist kõigil tasanditel, kindlat ajakava, asjaomase personali edasist koolitamist, delegatsioonide tõhusamat toetamist ja uuendatud juhiste täitmise põhjalikku kontrollimist.

<sup>50</sup> Department for International Development – Providing Budget Support to Developing Countries, Report by the Comptroller and Auditor General, (Rahvusvahelise arengukoostöö ministeerium – eelarvetoetuse andmine arengumaadele, riigikontrolööri aruanne), 8. veebruar 2008.

<sup>51</sup> Eelarvetoetusena antav abi – arenguabi peamise liigi käsitlemine riigi ja Rootsi rahvusvahelise arengukoostöö agentuuri poolt.

## KONKREETSED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 96.** On positiivne, et programmidele asetatakse järjepidevalt makromajanduslikud ja riigi rahanduse juhtimise alased eesmärgid ning et eesmärkide määratlemisel on viimastes programmides tehtud edusamme, kuid eesmärgid ei ole piisavalt kohandatud riikide eritingimustele ja on tihti ebatäpsed. Lisaks ei võeta eesmärkide seadmisel arvesse delegatsioonide olemasolevaid inimressursse.

### 1. SOOVITUS

#### ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRKIDE JA KAVANDATAVATE TULEMUSTE VALIK JA SÖNASTUS

Komisjon peaks kohandama üldise eelarvetoetuse programmi eesmärgid partnerriigi eritingimustele. Selleks tuleks komisjonil:

- a) tagada üldise eelarvetoetuse ja teiste riigis läbiviidavate komisjoni toetusprogrammide omavaheline täiendavus;
- b) keskenduda riiklike üldprioriteetide raames rohkem neile valdkondadele, kus komisjoni tegevus annaks võimalikult suure lisaväärtuse;
- c) määrata eesmärgid, mis on piisavalt täpsed, mõõdetavad ja ajaliselt piiritletud, et võimaldada arengu jälgimist ja saavutuste hindamist;
- d) selgelt sõnastada sekkumisloogika, näidates, milline on eesmärkide ja üldise eelarvetoetuse eri osade ülesehituse vaheline seos.

97. Toetuse saamise tingimuste dünaamiline tõlgendamine komisjoni poolt sisaldab suurt riski, et toetust ei kasutata partnerriikides tõhusalt ja mõjusalt. Riskijuhtimise raamistik, mida komisjon üldise eelarvetoetuse programmide suhtes rakendab, ei ole aga hästi välja töötatud ja riske ei juhita asjakohasel viisil.

## 2. SOOVITUS

### ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE MÕJUSUSEGA SEOTUD PEAMISTE RISKIDE JUHTIMINE

Komisjon peaks tugevdama oma riskijuhtimist, et ELi rahalisi vahendeid kadude, raiskamise ja ebatõhusa kasutamise eest paremini kaitsta. Selleks tuleks komisjonil:

- a) teha üldise eelarvetoetuse programmi käivitamisel struktureeritud ja selge hindamine usaldusega seotud riski ja arenguriskide kohta ning seda programmi elluviimise käigus pidevalt ajakohastada;
- b) usaldusega seotud riski hindamiseks:
  - o paremini kasutada juba olemasolevat teavet, nagu riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangud ning hinnangud riigi poliitikale ja institutsioonidele, teave eelarve täitmise kohta, kõrgeimate kontrolliasutuste ja parlamentide aruanded ning kodanikuühiskonna organisatsioonidelt saadav teave;
  - o rohkem kasutada selliseid vahendeid nagu riiklike kulutuste uuringud, riiklike kulutuste ülevaated ja korrupsiooniaruanded;
- c) arenguriski hindamiseks põhjalikult analüüsida riikliku arengustrateegia asjakohasust ja usaldusvärsust, arvestades selle seoseid eelarve ja peamiste valdkondlike poliitikatega;
- d) tingimuste, dialoogi ja suutlikkuse suurendamise toetuse jaoks välja töötada piisaval hulgal täpseid meetmeid teatud aja jooksul tuvastatud peamiste riskide jälgimiseks ja vähendamiseks, kaasates eriti nõrgatasemeliste riigi rahanduse juhtimissüsteemide korral ka lühiajalised meetmed.

**98.** Üldise eelarvetoetuse programmide nelja osa – rahastamise, suutlikkuse suurendamise, tingimuste ja dialoogi – kavandamine ja rakendamine ei taga nende potentsiaalse mõju täit avaldumist:

- a) väljamaksed tehakse prognoositaval viisil ja kooskõlas riikide eelarvesüsteemidega, kuid on ebaselge, mille alusel üldise eelarvetoetuse eri programmide jaoks raha eraldatakse;
- b) suutlikkuse suurendamise toetus on riigi rahanduse juhtimise tõhustamiseks vajalik, kuid ei põhine sageli esmavajaduste asjakohasel hinnangul, ning viivituste tõttu meetmete elluviimisel on see ainult osaliselt abivajajateni jõudnud. 2008. aastal võttis komisjon aga vastu strateegia, mille eesmärk on parandada suutlikkuse suurendamise toetuse mõjusust;
- c) komisjon maksab üldist eelarvetoetust vastavalt tulemustele, mis näitab, et arengukoostöös pööratakse järjest suuremat tähelepanu tulemuste saavutamisele. Loodetud stimuleeriva mõju saavutamine ei ole aga tõenäoline, sest vastavates mehhanismides esineb tõsiseid puudusi (eriti seoses muutuva summaga maksetega) ning tingimuste täitmise hindamine on keeruline;
- d) komisjon peab dialoogi õigustatult üldise eelarvetoetuse keskseks osaks, kuid selle kõiki võimalusi ei kasutata. Üldise eelarvetoetuse programmid on aidanud tugevdada dialoogi riigi eelarve ja riigi rahanduse juhtimise üle, kuid laiemat ja mõjusamat dialoogis osalemist takistab ennekõike see, et igale programmile ei koostata dialoogi pidamiseks eraldi strateegiat, samuti see, et delegatsioonide töötajatel ei ole piisavalt asjakohaseid ekspertteadmisi.

### 3. SOOVITUS RAHALISED RESSURSID

Komisjon peaks üldise eelarvetoetuse eri programmidele eraldatavad summad kindlaks määrama paremini põhjendatud ja läbipaistvamal viisil. Komisjonil tuleks:

- a) teha riskide ja kasutegurite struktureeritud hindamine;
- b) tagada, et üldise eelarvetoetuse programmile eraldatav summa vastab eesmärkidele ning riskide ja kasutegurite käsitlemise raamistikule.

### 4. SOOVITUS SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE TOETUS

Vastavalt hiljuti vastuvõetud uuele tehnilise koostöö strateegiale peaks komisjon üldise eelarvetoetuse andmisel keskenduma esmavajaduste täitmisele. Selleks tuleks komisjonil:

- a) koos partnerriigiga ja kooskõlas teiste rahastajatega hinnata riigi suutlikkuse suurendamise esmavajadusi;
- b) keskenduda valdkondadele, kus toetus annaks võimalikult suure lisaväärtuse;
- c) pöörata piisavat tähelepanu vajadusele toetada partnerriigi aruandluskohustuse täitmise ja korrupsiooni vastu võitlemise mehhanisme, samuti riigi rahanduse juhtimisest väljapoole jäävaid valdkondi.

## 5. SOOVITUS TINGIMUSED

Komisjon peaks tõhustama tulemuslikkusega seotud tingimuste määratlemist. Selleks tuleks komisjonil:

- a) ametlikult hinnata kindla ja muutuva summaga maksete sobivat proportsiooni, arvestades riigi eritingimusi ning üldise eelarvetoetuse programmi eesmärke ja ülesehitust;
- b) seoses toetuse saamise üldtingimustega esitada igas rahastamislepingus selge hindamisraamistik, kus määratakse kindlaks tingimused, ajakava, tõendusmaterjali saamise allikad ning rahuldava edasimineku hindamise kriteeriumid;
- c) seoses muutuva summaga maksete väljamaksmise eritingimustega:
  - o määrata selged näitajad, sihtarvud, arvutusmeetodid ja kontrolli allikad;
  - o määrata ambitsioonikad, kuid realistlikud eesmärgid, kasutades võrdlusaluseid, varasemaid arengusuundi ning meetmete eeldatava mõju ja eesmärkide saavutamiseks kavandatud eelarve asjakohast hindamist;
- d) toetuse väljamaksmise otsust toetada, näidates paremini struktureeritud ja kindlaksmääratud viisil, et edasimineku vastaval ajavahemikul on olnud rahuldav. Selleks tuleb selgelt määratleda edasimineku hindamise kriteeriumid, näidata tehtud edusamme või esitada põhjused, miks edasimineku ei vasta kavandatule.

## 6. SOOVITUS DIALOOG

Komisjon peaks oma dialoogi käsitlusviisi tõhustama. Selleks tuleks komisjonil:

- a) koostada iga üldise eelarvetoetuse programmi jaoks dialoogistrateegia, milles määratakse kindlaks komisjoni dialoogis osalemise eesmärgid, sisu ja kord;
- b) tagada, et delegatsioonide töötajad omaksid piisavaid ekspertteadmisi, mis võimaldab neil efektiivselt osaleda dialoogis üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide esmatähtsate valdkondade üle;
- c) peetud dialoogist ja selle tulemustest välistele sidusrühmadele aru anda.

- 99.** Komisjoni aruannetes välistele sidusrühmadele keskendutakse pigem üldise eelarvetoetuse võimalikele kasuteguritele kui programmide elluviimisele ja tulemustele. Osaliselt põhjustab seda asjaolu, et komisjon ei ole kasutusele võtnud sisearuandluse menetlusi, mille abil järjepidevalt võrrelda tegelikke edusamme üldise eelarvetoetuse programmide kõigi määratletud eesmärkidega ja mida saaks teabeallikana kasutada ka välistele sidusrühmadele mõeldud aruannete koostamisel. Lisaks ei saa komisjon, nagu ka teised rahastajad, sobiva hindamismetoodika puudumisel veel näidata üldise eelarvetoetuse programmide mõjusust.

**7. SOOVITUS  
ÜLDISE EELARVETOETUSE EESMÄRKIDE  
SAAVUTAMIST KÄSITLEV ARUANDLUS**

Komisjon peaks parandama oma aruandlust üldise eelarvetoetuse programmide mõjususe kohta. Selleks tuleks komisjonil:

- a) järjepidevalt võrrelda edasiminekut kõigi üldise eelarvetoetuse programmile seatud vahe- ja lõppeesmärkidega ning arendada sisearuandlussüsteemi sellele vastavalt;
- b) jätkata koos partneritega sobiva ja üldtunnustatud hindamismetoodika väljatöötamist, mis võimaldaks hinnata üldise eelarvetoetuse programmide mõju;
- c) välistele sidusrühmadele mõeldud aruannetes selgelt vahet teha järgmistel mõistetel: „abi mõjususe” abi andmise tähenduses ja „abi mõjususe”, mille all mõeldakse abi lõplikku mõju riigi rahanduse juhtimissüsteemide parandamisele ja vaesuse vähendamisele;
- d) anda välistele sidusrühmadele terviklik, selge ja täpne ülevaade oma üldise eelarvetoetuse programmidest ja eriti neis sisalduvatest riskidest (sealhulgas korruptsioonihust), programmide elluviimisest ja eesmärkide saavutamisest.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan KINŠT, võttis käesoleva aruande vastu 16. novembri 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*president*



## KUNI 31.12.2009 KULUKOHUSTUSTEGA KAETUD JA KAVANDATUD EELARVETOETUS AKV RIIKIDES

Kood	Riik	9. EAFi kulukohustused		10. EAFi raames kavandatud toetus		10. EAFi kulukohustused	
		Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus	Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus	Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus
BB	Barbados		10 500 000		8 300 000		
BF	Burkina Faso	197 000 000	2 000 000	320 000 000	75 000 000	325 620 000	50 000 000
BI	Burundi	84 120 000		90 000 000		68 700 000	
BJ	Benin	92 580 000	97 000 000	100 000 000	75 600 000	76 900 000	25 000 000
BS	Bahama saared			4 200 000			
BW	Botswana		51 416 000		62 000 000		60 000 000
BZ	Belize				10 000 000		
CD	Kongo (DV)	106 000 000				22 620 000	
CF	Kesk-Aafrika Vabariik	18 530 000		34 000 000		29 210 000	
CG	Kongo Vabariik (Brazzaville)	30 450 000					
CV	Roheneemesaared	21 225 000		33 000 000		16 300 000	11 500 000
DM	Dominica		10 780 000	4 600 000			
DO	Dominikaani Vabariik	38 000 000	48 200 000	91 300 000	53 700 000		
ET	Etiopia	58 273 703	162 464 024	195 000 000	200 000 000		200 000 000
FK	Falklandi saared		4 547 116				
GA	Gabon				10 000 000		
GD	Grenada		10 000 000		5 000 000	5 290 000	
GH	Ghana	111 000 000	5 000 000	175 000 000	83 000 000	216 020 000	8 000 000
GM	Gambia			22 000 000			
GW	Guinea-Bissau	18 100 000		32 000 000		32 950 000	
GY	Guyana	41 196 379		30 200 000	14 800 000		
HT	Haiti	36 200 000		48 000 000	10 000 000	64 580 000	
JM	Jamaica	32 550 000	12 250 000	60 500 000	33 000 000	41 900 000	33 000 000
KE	Kenya	125 000 000		126 800 000	66 400 000		
KM	Komoori saared		16 465 000			7 270 000	
LC	St Lucia				6 900 000		
LR	Libeeria	3 500 000		20 200 000		27 000 000	
LS	Lesotho			53 800 000		26 000 000	

Kood	Riik	9. EAFi kulukohustused		10. EAFi raames kavandatud toetus		10. EAFi kulukohustused	
		Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus	Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus	Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus
MG	Madagaskar	129 500 000		170 000 000	160 000 000	90 000 000	
ML	Mali	156 530 000	87 000 000	150 000 000	106 500 000	155 700 000	
MR	Mauritaania			38 000 000	29 000 000		
MS	Montserrat		17 200 000				
MU	Mauritius	28 552 531	44 357 000	43 500 000		44 990 000	16 600 000
MW	Malawi	85 500 000		175 000 000	60 000 000	123 890 000	
MZ	Mosambiik	149 922 000	92 700 000	311 000 000	181 200 000	315 110 000	30 000 000
NA	Namiibia		85 000 000		60 200 000		
NC	Uus-Kaledoonia		21 500 000				
NE	Nigeeria	181 000 000		150 000 000	135 000 000	93 000 000	15 000 000
PM	St Pierre ja Miquelon		12 810 000				
RW	Ruanda	101 764 000		175 000 000	35 000 000	184 440 000	78 800 000
SC	Seišellid			7 500 000		15 500 000	
SH	St Helena		15 590 000				
SL	Sierra Leone	62 000 000		90 000 000	10 000 000	64 820 000	
SN	Senegal	53 000 000		133 000 000	25 000 000	75 000 000	
ST	São Tomé ja Príncipe				13 300 000		
TC	Turks ja Caicos	14 635 000					
TD	Tšaad	23 800 000					
TG	Togo	5 000 000		32 000 000		32 500 000	
TT	Trinidad ja Tobago		27 300 000		24 300 000		
TZ	Tansaania	201 000 000	43 500 000	305 000 000	139 000 000	314 840 000	70 000 000
UG	Uganda	92 000 000	17 500 000	175 000 000	55 000 000	175 000 000	
VC	St Vincent				6 200 000		
VU	Vanuatu	4 750 000		8 600 000			
WS	Samoa				25 500 000		15 300 000
ZM	Sambia	179 000 000	93 000 000	232 000 000	136 000 000	255 000 000	35 000 000
	<b>KOKKU</b>	<b>2 481 678 612</b>	<b>988 079 139</b>	<b>3 636 200 000</b>	<b>1 914 900 000</b>	<b>2 900 150 000</b>	<b>648 200 000</b>

## EELARVETOETUSE KULUKOHUSTUSED AASIA JA LADINA-AMEERIKA RIIKIDESKUNI 31.12.2009

Kood	Riik	Üldine eelarvetoetus	Valdkondlik eelarvetoetus	KOKKU
BD	Bangladesh	0	105 000 000	105 000 000
BO	Boliivia	0	96 500 000	96 500 000
EC	Ecuador	0	54 600 000	54 600 000
GT	Guatemala	0	33 800 000	33 800 000
HN	Honduras	60 500 000	34 000 000	94 500 000
ID	Indoneesia	0	145 000 000	145 000 000
IN	India	0	340 000 000	340 000 000
KG	Kõrgõzstan	0	65 000 000	65 000 000
KH	Kambodža	23 100 000	30 000 000	53 100 000
LA	Laos	16 200 000	0	16 200 000
NI	Nicaragua	75 500 000	92 900 000	168 400 000
NP	Nepal	0	38 000 000	38 000 000
PE	Peruu	0	60 800 000	60 800 000
PH	Filipiinid	0	59 000 000	59 000 000
PK	Pakistan	0	109 000 000	109 000 000
PY	Paraguay	24 000 000	54 000 000	78 000 000
SV	El Salvador	37 000 000	37 100 000	74 100 000
TJ	Tadžikistan	0	43 000 000	43 000 000
UY	Uruguay	0	8 000 000	8 000 000
VN	Vietnam	102 000 000	16 000 000	118 000 000
	<b>KOKKU</b>	<b>338 300 000</b>	<b>1 421 700 000</b>	<b>1 760 000 000</b>

# KOMISJONI VASTUSED

## KOKKUVÕTE

### I.

Komisjon väljendab heameelt Euroopa Kontrollikoja koostatud eelarvetoetust käsitleva tulemusauditi üle, mis on kasulik panus, mille abil edaspidi täiustada oma lähenemisviisi abi andmisele nimetatud vahendi kaudu. Vastavalt Euroopa arengukonsensusele (mille võtsid vastu Euroopa Parlament, nõukogu, liikmesriigid ja komisjon 2005. aastal) on eelarvetoetus Euroopa Liidu eelistatuim abiandmise viis. Selline poliitika võeti vastu pärast seda, kui oli saadud oluline kogemustepagas eelarvetoetuse programmide rakendamisel, kusjuures rõhutati eelarvetoetuse võimalikke kasutegureid riikide vaesuse vähendamise poliitikale ja majandusreformidele kaasaaitamisel. Väljavaade suurendada eelarvetoetuse kaudu antava abi suhtelist osakaalu on lahendus piirangutele, mis said takistuseks projektimeetmetele struktuurireformide toetamisel. Nagu kontrollikoda põhjendatult märgib, tugevdab eelarvetoetus riikliku süsteemi kaudu toimides tavaliselt isevastutust, toetab riiklike institutsioonide rolli, soodustab riigipoolse vastutuse suurenemist ja lihtsustab arengueesmärkide saavutamist.

Komisjoni üldise eelarvetoetuse programmid on praegusel kujul olemas alates 2000. aasta teatisest „Ühenduse toetus majandusreformi kavadele ja struktuurilisele kohandamisele: ülevaade ja perspektiivid” (KOM(2000) 58). Komisjon kavatseb 2011. aastal oma eelarvetoetuse poliitikat ajakohastada pärast roheline raamatu põhjal üldsusega konsulteerimist, mille eesmärk on koguda arvamusi ja tõendeid, mis aitaksid parandada komisjoni edaspidist käsitusviisi ja praegust tööd liikmesriikidega, selleks et saavutada kooskõlastatum lähenemisviis ELi eelarvetoetusele.

### III.

Komisjon kohustub tagama OECD eelarvetoetuse hea tava suuniste järgmise, et suurendada eelarvetoetuse võimalikku kasu. See hõlmab ühiseid järelevalvemeetmeid, ühtlustatud aruandlust, väljamaksetingimuste tõhustamist ning väljamaksete ja läbivaatamiste vastavusseviimist riikide eelarvete ajakavaga. Kõnealuse käsitusviisi aluspõhimõtted on kindlalt talletatud abi tõhusust käsitlevates Pariisi ja Accra deklaratsioonides, mida komisjon täielikult toetab. Kõige olulisem on siinjuures see, et eelarvetoetus toimetataks kätte õigeaegselt ja prognoositaval viisil, et riigid saaksid juba varakult kavandada vaesusega võitlemisele suunatud riiklikke kulutusi.

Komisjon püüab pidevalt suurendada oma üldise eelarvetoetuse programmide kavandamise ja juhtimise tõhusust. Erilist rõhku on pandud vajadusele tõendada ja kontrollida eelarvetoetuse saamise tingimustele vastavust, keskendudes makromajanduspoliitikale ning täiustades riikide finantsjuhtimist ja usaldusväärseid vaesuse vähendamise strateegiaid. Kontrollikoja aastaaruandes esitatud tähelepanekute põhjal on komisjon viimasel ajal abikõlblikkuse hindamist struktureerituma ja formaalsema menetluse kaudu põhjalikumaks muutnud.

## KOMISJONI VASTUSED

### IV.

Komisjoni üldise eelarvetoetuse programmide üld- ja erieesmärgid tulenevad otseselt riikide arengu- ja vaesuse vähendamise strateegiatest, mille toetamiseks need programmid on loodud. Riikide puhul, kus sotsiaalpoliitika valdkonnad olid oluline osa vaesuse vähendamise strateegiast, kajastub see üldise eelarvetoetuse programmides. Komisjoni eesmärk on luua üldise eelarvetoetuse programmide jaoks täpsem sekkumisloogika, mis tagaks üld- ja erieesmärkide selgema liigendamise ja erieesmärkide täpsema määratlemise.

### V.

Komisjon tugevdab praegu oma riskijuhtimise raamistikku eelkõige eelarvetoetuse suuniste läbivaatamise raames. Komisjon juba kasutab oma eelarvetoetuse programmide kavandamisel ja rakendamisel mitut olulist riskimaandamisemeedet. Kui komisjon täheldab, et edusammud ei ole piisavad, peab ta väljamakseid kuni usaldusväärsete tagatiste või meetmete kehtestamiseni kinni.

### VI.

Üldise eelarvetoetuse pakett koostatakse peamiselt eeldatava kasu hindamise teel ja võetakse vastu riskihindamise põhjal. Komisjon vaatab praegu rohelisel raamatul põhineva konsultatsiooni abil läbi kriteeriume, mille põhjal tehakse otsuseid eelarvetoetuse jaoks kavandatavate summade kohta, et võtta kasutusele struktureeritum lähenemisviis.

### VII.

Komisjoni eesmärk on koos eelarvetoetuse programmidega anda suutlikkuse suurendamise toetust, et tagada asjakohasus ja tõhusus. On toimunud märgatav edasiminek mitmes võtmetähtsusega poliitika-valdkonnas, mis on seotud riigipoolse vastutuse, vaesuse seiresüsteemide ja riikide finantsjuhtimise edendamisega. Selleks, et saavutada tehnilise koostöö arendamisel püsivaid ja järjepidevaid tulemusi, on väga oluline pöörata rohkem tähelepanu institutsioonilise raamistiku kavandamisele ja mõistmisele. Seetõttu lõi komisjon hiljuti tehnilise koostöö tugistrateegia, mida kasutatakse järjest enam ja mis loob raamistiku vajaduste hindamiseks ja kindlakstegemiseks. Lisaks sellele antakse eraldiseisvate, kuid teineteist täiendavate programmide kaudu sageli suutlikkuse suurendamise toetust muu hulgas kõrgeimatele kontrolliasutustele ja parlamentidele või vaesuse seireks.

### VIII.

Komisjon on eelarvetoetuse puhul võtnud kasutusele tulemusepõhised tingimused ja võtnud arvesse aastate jooksul omandatud olulisi kogemusi. Selline käsitlusviis on olnud äärmiselt oluline tagamaks, et riikides üldise eelarvetoetuse tulemuslikkust kontrollides keskendutaks enam tulemustele, ja sellega on sageli kaasnenum statistiliste süsteemide puuduste parandamise toetamine. Komisjon vaatab praegu ELi eelarvetoetuse tuleviku alast konsultatsiooni käsitleva rohelise raamatu põhjal läbi oma kogemusi, sealhulgas seda, millisel määral on tulemusepõhised tingimused riikide arvates tõhus ergutusvahend paremate tulemuste saavutamiseks. Selles osas on rohelise raamatu eesmärk piiritleda, kuidas tingimused võivad kõige paremini poliitilisele dialoogile kaasa aidata, ning edendada ja säilitada partnerriikide arengualaste tulemuste paranemist.

## KOMISJONI VASTUSED

### IX.

Eelarvetoetuse programmide puhul on keskse tähtsusega poliitiline dialoog. See põhineb tavaliselt raamistikul, kus osaleb mitu rahastajat ja millega komisjon on aktiivselt seotud. Poliitilise dialoogi tõhusust suurendab veelgi enam strateegilisem lähenemisviis poliitilise dialoogi juhtimisele ja dokumenteerimisele ning pidev tähelepanu koolitusele. Seoses rohelise raamatuga ja jätkuvates mõttevahetustes ELi liikmesriikidega arutleb komisjon praegu selle üle, kuidas optimeerida poliitilise dialoogi võimalikku mõju seoses üldise eelarvetoetuse programmidega.

### X.

Komisjon avaldab hulgaliselt aruandeid, mis hõlmavad eelarvetoetusega seotud teemasid, näiteks välisabi aastaaruanne, riikide eelarvetoetust käsitlevad toimikud, mis saadetakse liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile, hinnangud riikide kohta ja AKV riikide puhul ühised aastaaruanded riigistrateegia dokumentide rakendamise kohta.

Komisjon ei ole ainus, kes seisab silmitsi olulise ülesandega esitada põhjalikke aruandeid üldise eelarvetoetuse mõju kohta. Võib täheldada väliste sidusrühmade suurt nõudlust sellise aruandluse järele. Komisjon võtab nimetatud ülesandeid tõsiselt ja töötab selle nimel, et muuta aruandlus oma üldise eelarvetoetuse programmide tulemuste kohta informatiivsemaks.

Komisjon on asunud juhtpositsioonile, et töötada koos OECD arenguabikomiteega välja hindamismeetodid, millega pannakse selgelt paika peamised kanalid, mille kaudu anda eelarvetoetust vaesuse vähendamiseks.

Eeldatavalt annavad need hindamise edenedes järjest rohkem materjali komisjoni aastaaruannetele välisabi haldamise kohta. Samal ajal on komisjon juba võtnud meetmeid, et kajastada eelarvetoetust põhjalikumalt oma 2010. aasta aruandes ja eelarvetoetust käsitleva täiendava riikidepõhise teabe kaudu, mida antakse liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile. Komisjon on valmis oma aruandlust eelarvetoetuse kohta sidusrühmade tagasiside põhjal veelgi täiendama.

### XI.

Komisjon hindab kontrollikoja viimastes aastaaruannetes ja käesolevas eriaruandes esitatud soovitusi üldise eelarvetoetuse programmide kohta ja kasutab neid soovitusi panusena oma üldise eelarvetoetuse meetodiliste suuniste ulatuse täiustamisel ja laiendamisel.

# KOMISJONI VASTUSED

## SISSEJUHATUS

### 6.

Eelmiste Euroopa Arengufondide raames anti struktuurilise kohandamise toetust mitmel viisil. Komisjoni praegune üldine eelarvetoetus põhineb teatisel „Ühenduse toetus majandusreformi kavadele ja struktuurilisele kohandamisele: ülevaade ja perspektiivid“ (KOM(2000) 58, 4.2.2000) ning sellele järgnevatel suunistel.

### 8.

Euroopa arengukonsensusega seati eesmärk suurendada võimaluse korral eelarvetoetuse kasutamist vahendina isevastutuse tugevdamiseks, partnerriigi vastutuse ja menetluste toetamiseks, riikide vaesuse vähendamise strateegiate rahastamiseks (sealhulgas tervishoiu ja hariduse eelarve tegevuskulud) ning riigi usaldusväärse ja läbipaistva finantsjuhtimise edendamiseks.

### 9.

Üldine eelarvetoetus soodustab nende poliitiliste ja institutsiooniliste kitsenduste kindlakstegemist, mis takistavad partnerriigi valitsusel oma ülesandeid tõhusalt täita. Samuti on selle eesmärk aidata kaasa kõnealuste kitsenduste järkjärgulisele kõrvaldamisele ja see seab keskmesse riikide üldised tulemused, mitte niivõrd konkreetsed ja piiratud saavutused.

## TÄHELEPANEKUD

### 17.

Komisjoni üldise eelarvetoetuse programmide üld- ja erieesmärgid tulenevad otseselt riikide arengustrateegiatest, mille toetamiseks need programmid on loodud. Kui need on vaesuse vähendamise strateegiad, mis seavad esikohale sotsiaalvaldkonnad, kajastuvad need üldise eelarvetoetuse programmides.

Komisjoni eesmärk on eesmarke riigi konkreetsete oludega paremini kohandada.

### 18.

Komisjonil on hea meel kontrollikoja tunnustava märkuse üle, et programmidele järjepidevalt seatavad makromajanduslikud ja riigi rahanduse juhtimise eesmärgid on positiivne samm. Üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgid peaksid tulenema riikide prioriteetidest. Nii on see Laoses, kus siseaudit ei olnud valitsuse põhiprioriteet riigi rahanduse juhtimisel ja tähelepanu pööratakse muudele olulistele valdkondadele seoses riigi rahanduse juhtimise reformiga, milleks komisjon ja teised rahastajad toetust annavad. Nicaragua puhul käsitleb üldise eelarvetoetuse rahastamislepingu riigi rahanduse juhtimise puudusi ja valitsuse võetud peamisi parandusmeetmeid. Tulemuslikkuse hindamise raamistiku abil jälgiti edasiminekut seoses riigi rahanduse juhtimise reformi erieesmärkidega, mille määrasid kindlaks valitsus ja üldise eelarvetoetuse rahastajad üldise eelarvetoetuse andmise ühise rahastamislepingu raames. Rahastamislepingus kehtestatud tingimustes üldise eelarvetoetuse programmi osamaksete maksmise kohta on otsesõnu viidatud nii ühisele rahastamislepingule kui ka tulemuslikkuse hindamise raamistikule.

## KOMISJONI VASTUSED

Paraguay puhul sisaldavad väljamaksetingimused ka suurt hulka riigi rahanduse juhtimisega seotud kriteeriume. Komisjon nõustub siiski, et riigi rahanduse juhtimise eesmärgid, mida võib siduda väljamaksetingimuste ja -näitajatega, võivad olla konkreetsemad, ning võtab seda oma suuniste läbivaatamisel arvesse.

### 19.

Komisjon on teadlik, et viimastes riiklikes arengustrateegiates on eelmise kümnendi strateegiatega võrreldes rohkem rõhku pandud majanduskasvule ja infrastruktuuriküsimustele. Seoses sellega on komisjoni üldise eelarvetoetuse suunistes viidatud jätkusuutlikule majanduskasvule kui sekumisloogika peamisele üldeesmärgile ja seda rõhutatakse otsesõnu ka mitmes uuemas üldise eelarvetoetuse programmis. Isegi kui kasvuküsimusi ei ole üldise eelarvetoetuse programmides otsesõnu erieesmärkidena nimetatud, käsitletakse neid tavaliselt seoses riigi strateegia üldise hindamisega, mis toimub sõnastamise ajal ja enne iga väljamakse tegemist, hinnates tulemusi tulemuslikkuse hindamise raamistiku näitajate alusel. Ehkki Uganda puhul ei ole kasvuga seonduvaid teemasid programmi erieesmärkidena otseselt sõnastatud, on neid tulemuslikkuse hindamise raamistikus siiski kajastatud ja komisjon hindab neid enne iga väljamakse tegemist. Üldise eelarvetoetuse suuniste sekkumiskoost läbi vaadates üritatakse selgemalt määratleda erieesmärgid. Eelduse kohaselt teavitatakse sellest hiljuti kasutusele võetud eelarvetoetuse hindamise metoodika abil.

### 20.

Üldise eelarvetoetuse määratluse kohaselt ei ole selle eesmärk toetada konkreetset valdkonda, vaid pigem anda vabalt kasutatavaid lisavahendeid, et toetada makromajanduslikku stabiilsust, riigi rahanduse juhtimist ja suurendada võimalusi riiklike kulutuste kavade kasutamiseks kogu arengupoliitika ulatuses. Üksikutel juhtudel (Tansaania ja Dominikaani Vabariik üheksanda EAFi raames ningambia ja Dominikaani Vabariik kümnenda EAFi raames) hõlmab üldise eelarvetoetuse vaesuse vähendamise eesmärkide täpsustamine üht sotsiaalvaldkonda, mis on ühtlasi keskne valdkond. Kuigi komisjoni lähenemisviisiks on olnud panna üldise eelarvetoetuse programmide kavandamise käigus eesmäärke sõnastades rõhku sotsiaalvaldkondadele, on rakendamisel siiski täielikult arvesse võetud riigi tulemuslikkuse hindamise raamistiku kõikide vaesuse näitajate osas saavutatud edu.

### 21.

Komisjon on seisukohal, et kooskõlastamine teiste üldise eelarvetoetuse andjatega on enamasti heal tasemel ja struktureeritud. Komisjon aitab aktiivselt kaasa partnerriike ja üldise eelarvetoetuse rahastajaid hõlmavale protsessile, mis on suunatud iga riigi tulemuslikkuse hindamise raamistiku kindlaksmääramisele. Komisjon järgib 2007. aastal vastuvõetud ELi tegevusjuhendit, mis käsitleb vastastikust täiendavust ja tööjaotust arengupoliitikas, ning püüab tagada, et üldise eelarvetoetuse eesmärgid on selle ülesandega kooskõlas. Komisjon on seisukohal, et põhjalikumalt tuleks uurida seda, mil määral peaks üldise eelarvetoetuse programmidel olema valdkondlikud eesmärgid.



## KOMISJONI VASTUSED

### 22.

Erieesmärkide liigendus rahastamislepingutes muudetakse selgemaks ja üksikasjalikumaks. Lisaks sellele loob komisjon raamistiku nende tulemuste hindamiseks, mis tuleb saavutada üldise eelarvetoetuse programmi jooksul.

### 23.

Komisjon avaldab heameelt kümnest EAFi rahastamislepingute suurema selguse ja parema struktuuri tunnustamise üle, mis kajastab ka kontrollikoja tähelepanekuid 2008. ja 2009. aasta kinnitava avalduse aruannetes, ning täiustab sellist käsitusviisi veelgi, võimaldades nii selle üldistamist.

#### 23. a)

Komisjon täiendab oma suuniseid, et tagada selgem raamistik arengustrateegiate ja riigi rahanduse juhtimise reformikavade asjakohasuse ja usaldusväarsuse hindamiseks.

#### 23. b)

Komisjon võttis hiljuti (2010. aasta juunis) kasutusele struktureeritud lähenemisviisi põhieesmärkide kindlaksmääramiseks ja riigi finantsjuhtimise reformide edu jälgimiseks. Ta otsib praegu viise, kuidas laiendada seda lähenemisviisi vaesuse vähendamise strateegiatele.

### 1. selgitus. Eesmärkide valik ja sõnastus

Komisjoni halb tava: Nicaragua

Üldise eelarvetoetuse programm Nicaragua loodi valitsuse riikliku arengukava eesmärkide toetamiseks rõhuasetusega riigi maaelu valdkondadel. Programmi keskendumine maaelule kajastub valitud näitajates, mis on seotud arengukava peamiste eesmärkide ja prioriteetidega. Viimased hõlmavad laste alatoitumust, joogivee, riikliku tervishoiusüsteemi ja maa kättesaadavust, investeringuid maapiirkondadesse ja riiklike kulutuste detsentraliseerimist.

Valitsus ja üldise eelarvetoetuse rahastajad määrasid riigi rahanduse juhtimise täiustamise eesmärgid kindlaks üldise eelarvetoetuse andmist käsitleva ühise rahastamislepingu raames, mis sisaldas ka tulemuslikkuse hindamise raamistikku. Tingimustes, mis valiti programmide osamaksete maksmise eeldusena, on otsesõnu viidatud nii ühisele rahastamislepingule kui ka tulemuslikkuse hindamise raamistikule. Komisjon nõustub, et eesmärkide, oodatavate tulemuste, näitajate ja väljamaksetingimuste vahelisi seoseid saab paremini liigendada, ning võtab seda oma suuniste läbivaatamisel arvesse.

### 26.

Komisjoni kasutatavat dünaamilist lähenemisviisi kasutab enamik üldise eelarvetoetuse andjaid, sealhulgas Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank ja üldist eelarvetoetust andvad ELi liikmesriigid.

### 27.

Eelarvetoetuse vahendite kasutamata jätmise risk tuleneb sellest, kui puudub vastavus vahendi kasutamise kolmele abikõlblikkuse kriteeriumile. Komisjon täiustab oma riskihindamist ja laiendab seda väljapoole praegust kasutust EAFi kavandamisfaasis.

## KOMISJONI VASTUSED

### 28.

Komisjon juhib üldise eelarvetoetuse programmidega seotud riske abikõlblikkuse kriteeriumide range hindamise abil ja eelkõige kokkulepitud tulemuste saavutamise kontrollimise abil. Kui komisjon täheldab, et edasiminekuks ei ole piisav, peetakse väljamakseid kuni usaldusväärsete tagatiste või meetmete kehtestamiseni kinni. Seega finantsrisk kui selline puudub. Komisjoni eesmärk on oma riskihindamise raamistikku suuniste läbivaatamise raames täiustada ja laiendada.

### 29.

Riigi finantsjuhtimissüsteemide puudused võivad tähendada võimalikku juhtimis- ja arenguriski asjaomaste riikide valitsuste rahalistele vahenditele. Just seetõttu koostavad komisjon ja teised rahastajad enne iga üldise eelarvetoetuse tehingut üksikasjalikud riigi finantsjuhtimise analüüsid, kasutades rahvusvaheliselt tunnustatud riiklike kulutuste raamhinnangu meetodit. Lisaks sellele nõuab komisjon, et potentsiaalsetel üldise eelarvetoetuse saajatel oleks olemas asjakohane ja usaldusväärne riigi rahanduse juhtimise reformi strateegia. Komisjon koostöös teiste rahastajatega kontrollib kõnealuse strateegia rakendamist hoolikalt ja koostab selle kohta aruandeid, sealhulgas esialgse riiklike kulutuste raamhinnangu korrapärase ajakohastamise kaudu.

### 30.

Korruptsioon üldiselt vähendab abi tõhusust ja selle võimalik mõju ei piirdu mingil juhul üldise eelarvetoetuse programmidega. Selge on see, et finantskontrolli ja riigihangete süsteemide püsiv täiustamine üldise eelarvetoetuse programmide raames vähendab tulemuslikult korruptsiooni ulatust.

Rohelises raamatus on komisjon käsitlenud meetmeid, mida EL peaks kohaldama juhul, kui pettuste ja korruptsiooni riski tase on kõrge.

### 32.

Ühendkuningriigi ja Prantsusmaa meetodid põhinevad samadel riiklike kulutuste raamhinnangutel, mida kasutab komisjon. Seetõttu ei ole komisjoni, Ühendkuningriigi või Prantsusmaa riigi rahanduse juhtimise hinnangutes sisalduvas teabes märkimisväärsed erinevusi. Ainuke suurem erinevus seisneb selles, et Ühendkuningriik ja Prantsusmaa kasutavad riiklike kulutuste raamhinnanguid katteta antava toetuse riski kohta otsese hinnangu andmiseks.

Komisjon täiendab ka oma riskihindamise raamistikku. Ta kasutab riigi rahanduse juhtimise süsteemide hindamisel järjekindlamalt ka riikide kõrgeimate kontrolliasutuste aruandeid, nagu on otsesõnu juttu riigi finantsjuhtimise aruandlust käsitlevates täiendatud suunistes, mis anti välja 2010. aasta juunis.

### 33.

Komisjon nõustub edendama nende vahendite laialdasemat kasutamist, mis on kättesaadavad rahvusvaheliselt tunnustatud riiklike kulutuste raamhinnangute põhjal tehtud hinnangute täiendamiseks ja süvendamiseks.

Komisjoni 2010. aasta juunis väljaantud täiendatud suunistes riigi rahanduse juhtimise aruandluse kohta on sõnaselgelt nõutud korruptsioonist teatamist ja komisjon jätkab täiendavate korruptsiooniuringute ulatuse korrapärasest läbivaatamist.

### 34.

Toetust saavate riikide kõrgeimate kontrolliasutuste volitusel tehtud täiendavad auditid ja muud erimeetmed on otstarbekad riigi rahanduse juhtimise süsteemi läbipaistvuse suurendamiseks ja olemasolevate analüüside täiendamiseks. Sellega seoses on komisjoni üldise eelarvetoetuse suunistes rõhutatud riigisiseste kontrollisüsteemide valitud auditite väärtust täpsema ülevaate andmisel sellest, kuidas keskenduda suutlikkuse suurendamisele riigi rahanduse juhtimises ja maandada riske. Komisjoni riskihindamise raamistiku edasiarendamine võimaldab luua täpsema lähenemisviisi peamiste riskide määratlemisele ja nende vähendamiseks sobivate meetmete kindlaksmääramisele.

## KOMISJONI VASTUSED

### 35.

Kontrollikoja nimetatud meetmed (auditid, riiklike kulutuste kontroll ja riiklike kulutuste ülevaadet) kujutavad endast pikaldast protsessi, mille abil tegelikku täitmist kavandada ja juhtida. Komisjoni riskihindamise raamistiku täiendamine tagab konkreetsema lähenemisviisi peamiste riskide kindlakstegemisele ning nende riskide juhtimise meetmete sobiva järjestuse ja prioriteetide määramisele. Seoses sellega püüab komisjon edendada lühiajalisemate meetmete kasutamist.

### 36.

Korruptsiooniküsimust on juba käsitletud 2010. aasta juunis kasutusele võetud täiendatud formaadis, mis hõlmab riigi rahanduse juhtimise aruandlust poolleilolevate programmide korral. Lisaks sellele toob üldise eelarvetoetuse programmide rakendamise käigus esilekerkiv korruptsioon tavaliselt kaasa elavama ja intensiivse dialoogi valitsusega seoses probleemide lahendamisevõimalustega. Näiteks töid konkreetsed korruptsioonijuhtumid Tansaania (2008) ja Sambias (2009) kaasa eelarvetoetuse väljamaksete peatamise kuni tegevuskavade loomise ja vajalike tulemuste saavutamiseni.

### 2. selgitus. Katteta antava toetuse riski vähendamine

Komisjoni hea tava: Etioopia

Etioopia on huvitav näide programmist, milles kasutatakse detsentraliseeritud valitsussüsteeme ja millega edendatakse nende tõhustamist. Kuna komisjon ei rakenda seda eelarvetoetuse andmise viisina, võib mõnda erijoont kasutada üldise eelarvetoetuse programmides.

Komisjoni halb tava: Paraguay

Paraguay üldise eelarvetoetuse programmi ettevalmistavates dokumentides anti ülevaade riigi rahanduse juhtimise peamistest puudustest ning see põhines kättesaadaval analüüsil ja aruteludel valitsusasutustega. Analüüs tugines Paraguay ametiasutuste algatatud riigi rahanduse juhtimise reformikavale. Programm on rakendamise ajal olnud kasulik selleks, et tegeleda riigi rahanduse juhtimise peamiste puudustega, mis on riiklike kulutuste raamhinnangu analüüsis täpsemalt välja toodud. Paraguay valitsus valmistas ette riigi rahanduse juhtimise põhjaliku reformikava, mis läks pärast 2007. aasta valimiste tagajärjel toimunud ajaloolist muutust edukalt üle ühelt valitsuselt järgmisele. Programm pakub Maailemapanga ja Ladina-Ameerika Arengupanga kaasabil ka tehnilist abi valitsuse reformikava toetamiseks. Seega finantsrisk kui selline puudub.

Komisjon täiustab edaspidi oma riskijuhtimise raamistikku ja teeb seda eelarvetoetuse suuniste ülevaatamise raames.

### 37.

Komisjon hindab eelarvetoetuse programmiga seotud abikõlblikkuse hindamise käigus kõnealuse strateegia asjakohasust ja usaldusvärsust. Hindamine toimub struktureeritumalt ja see seostatakse selgemalt üldise eelarvetoetuse kavandamisega. Täpsemad juhtnöörid lisatakse täiendatud suunistesse.

## KOMISJONI VASTUSED

### 38.

Kogu komisjoni abi ja mitte üksnes üldise eelarvetoetuse aluseks on vaesuse vähendamise strateegiad ja neile vastavad riiklikud strateegiad. Üldisemalt püüavad kõik arenguabikomitee rahastajad kohandada oma abi vaesuse vähendamise strateegiatega või vastavate riiklike strateegiatega. Üldist eelarvetoetust saavate riikide vaesuse vähendamise strateegiad läbivad Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga töötajate ühise läbivaatamise, mis põhineb sellel, milliseid strateegiaid peab kumbki institutsioon sooduslaenude andmisel piisavaks aluseks.

Üldise eelarvetoetuse programmide kaudu toetatavate riigi rahanduse juhtimise reformide keskmes on eelarveprotsessi parandamine ja selle seosed riiklike arengustrateegiatega. Kõnealuste seoste tugevdamiseks on vaja teha jätkuvaid jõupingutusi.

### 39.

Arenguriski küsimusi käsitletakse tavaliselt riske käsitleva peatüki kindlaksmääramise ja meetme aruannete osas. Komisjon muudab oma riskihindamise raamistiku selgemaks kooskõlas lähenemisviisiga, mida praegu kasutatakse ebakindlas olukorras olevate riikide puhul. Täpsemad suunised arenguriskide hindamise kohta lisatakse komisjoni täiendatud suunistesse.

Uganda puhul töötab komisjon koos teiste rahastajatega praegu selle nimel, et teha kindlaks peamised valdkonnad, kus riskimaandamise meetmed võivad olla asjakohased.

Paraguay puhul kasutati koostamise taustateabena komisjoni 2005. aasta juuni üldise eelarvetoetuse uuringuga kindlakstehtud riske. Paraguay valitsus võttis 2006. aastal kasutusele uue vaesusevastase strateegia, mille eesmärk oli leitud puudused kõrvaldada. Üldise eelarvetoetuse programm loodi eesmärgiga toetada nimetatud strateegiat (ja eelkõige institutsioonide loomist, institutsioonidevahelist kooskõlastamist ja sotsiaalsete investeeringute tähtsustamist).

### 43.

Komisjon vaatab läbi viisi, kuidas ta otsustab üldise eelarvetoetuse jaoks kavandatud summade üle (punkt 44), sealhulgas eelarvetoetust käsitleval rohelisel raamatul põhineva konsultatsiooni teel, et võtta kasutusele struktureeritud lähenemisviis, mis hõlmab eeldatavate kasutegurite ja riskide selgemat hindamist. Täpsemate eesmärkide seadmine aitab kõnealusele hindamisele kaasa. Tegemist on jätkuvalt keeruka küsimusega, mille puhul peab arvesse võtma üldise eelarvetoetuse toimingu üldeesmärke ning komisjoni ja partnerriigi koostöö üldist raamistikku.

### 44.

Partnerriigi näidisprogrammide eraldatud kogusumma raames sõltub üldise eelarvetoetuse võimaliku paketi rahaline suurus selliste eeldatavate kasutegurite tähtsusest nagu riigistrateegia dokumentide üldeesmärkide saavutamine ja konkreetsemate eesmärkide saavutamine keskketes koostöövaldkondades. Üldise eelarvetoetuse võimalikku kogusummat võib vastavalt riskihindamisele kohandada. Pakutav summa saadakse partner- ja liikmesriikidega peetava dialoogi ja läbirääkimiste tulemusel ning selle puhul võetakse arvesse muid olulisi tegureid, näiteks seda, kas valitsus on eelarvetoetust tõhusalt haldanud, teiste eelarvetoetuse andjate olemasolu, kooskõlastatuse astet ja võimalusi poliitiliseks dialoogiks.

### 47.

Komisjon avaldab heameelt selle üle, et kontrollikoda tunnustab tema üldise eelarvetoetuse väljamaksete üldiselt head prognoositavust ja maksete ühilduvust riikide eelarvetsükli ja -kalendriga.

# KOMISJONI VASTUSED

## 51–55.

Komisjon annab suutlikkuse suurendamise toetust järjest rohkem kooskõlas äsjase tehnilise koostöö tugistrateegia põhimõtetega. Nimetatud strateegiaga on loodud raamistik vajaduste hindamiseks ja kindlakstegemiseks. Paljudel juhtudel antakse suutlikkuse suurendamise toetust eraldi seisvate programmide kaudu, sealhulgas kõrgeimatele kontrolliasutustele, parlamentidele ja tervishoiu- või haridussektoris, et tagada programmide hea kavandamine, vahendite parem jaotus ja õigeaegne kulutamine. Lisaks sellele tuleb suutlikkuse suurendamise vajaduste analüüsid alati arvesse võtta teiste rahastajate programme ja vajalikku tööjaotust igas valdkonnas.

## 57.

Sageli on suutlikkuse suurendamiseks eraldatud üldise eelarvetoetuse programmi vahendid vaid osaliselt kulukohustustega kaetud. Seetõttu on komisjon järjest enam viinud selliseid suutlikkuse suurendamise programme abivajajateni eraldiseisvate programmide kaudu, mis peavad läbima spetsiaalse kindlaksmääramise ja koostamise etapi. Suutlikkuse suurendamise programmidega on aga seotud omaette probleemid ja nende puhul võtab püsivate tulemusteni jõudmine tavaliselt mitu aastat.

## 3. selgitus. Suutlikkuse suurendamise toetus

Komisjoni halb tava: Benin

Seos ELi üldise eelarvetoetuse raames Beninis antava riigi finantsjuhtimise süsteemi toetuse ja teiste rahastajate toetuse vahel on olnud võimalik alles alates 2006. aastast. See on komisjoni algatatud strateegilise raamistiku „gestion budgétaire axée sur les résultats” (CAR-GBAR) väljatöötamise tulemus. Tegemist oli pika ja keeruka protsessiga, mida rahastati komisjoni suutlikkuse suurendamise toetusprogrammist avaliku halduse reformi toetamiseks eesmärkide kaupa.

Kümnenda EAFi raames pakub komisjon suutlikkuse suurendamise toetust riigi rahanduse juhtimise valitsuse tegevuskava jaoks, mis põhineb riiklike kulutuste raamhinnangul ja millele järgneb vajaduste hindamine. Kõnealune toetus on eraldi rahastamislepingus, kuid on suunatud riigi rahanduse juhtimise peamistele valdkondadele, mille arutavad läbi valitsus ja üldise eelarvetoetuse rahastajate rühm. Komisjon rakendab projekti kolme liikmesriigi rahalise toetuse abil.

## 4. selgitus. Tingimuste valik

Komisjoni halb tava: Benin

- Beninis kehtestas haridussektori näitajad ja eesmärgid valitsus oma riikliku arengustrateegiaga ning neis lepidi kokku hariduse töörühmas, mille liige on ka komisjon. Näitajad ja eesmärgid on seotud määratavate suurustega ja ei hõlma järjepidevalt kvalitatiivseid aspekte. Delegatsioon kasutab üldise tulemuslikkuse hindamiseks ka analüüse, mida koostavad valitsus ja rahastajad ühiste aastaaruannete raames.
- Kahe tervishoiunäitaja kõrvalejätmine (neutraliseerimine) 2006. aasta muutvusummaga osamakse arvutamisel oli selle probleemi pragmaatiline lahendus, et tagada jätkuv poliitikavaldkondade sidusus. See tulenes valitsusega ja teiste arenduspartneritega toimunud intensiivsest arutelust üldise eelarvetoetuse üle peetava korrapärase dialoogi raames.

## KOMISJONI VASTUSED

— Kõiki riigi rahanduse juhtimise puudusi ei saa kõrvaldada eelarvetoetuse muutuvsummaga osamaksete abil, vaid neid peab lahendama riigi rahanduse juhtimise üldtingimuste, suutlikkuse suurendamise ja poliitilise dialoogi kaudu. Nendes küsimustes on oluline ka kooskõlastamine teiste rahastajatega (nt Beninis jälgib maksukogumist hoolikalt Rahvusvaheline Valuutafond). Kuni 2009. aastani ei olnud maksukogumine Beninis eriline probleem tänu tol ajal positiivsele makromajanduslikule keskkonnale, mis seletab, miks seda näitajat ei valitud 2008. aastal. Tuleb märkida, et riigi rahanduse juhtimise reformikava raames rakendatakse väliskontrolli.

### 62.

Poliitiline dialoog, mis lähtub partnerriigi enda eelarve- ja poliitilistest protsessidest, on esmatähtis kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks vajalike poliitikameetmete kindlaksmääramisel, läbiarutamisel ja täielikul rahastamisel. Selline dialoog aitab tagada selgema ühenduse vahendite (sh eelarvetoetuse) kasutamise ja tulemuste saavutamise vahel ning selle tõhustamiseks tuleb veel palju ära teha. Eesmärkide ja vahendite sidususe tagamine on valitsuse ülesanne, mille täitmist komisjon ja teised arenduspartnerid saavad mõjutada vaid kaudselt. Komisjon aga tegeleb selle küsimusega aktiivselt partnerriikide valitsustega peetava korrapärase dialoogi raames.

### 63.

Komisjoni ja teiste arenduspartnerite eesmärk on tagada, et võrdlusalus ja eesmärgid oleksid selged, realistlikud ja nõudlikud. Kuna samas on oluline riigi isevastutuse arvessevõtmine, tähendab see, et seatud eesmärkide saavutamine on lõpuks ikkagi riigiasutuste ülesanne.

Teatavatel juhtudel, näiteks Paraguay puhul, on võrdlusalusega samad eesmärgid asjakohased siis, kui eesmärk on säilitada juba saavutatud häid tulemusi kasvava elanikkonna tingimustes.

### 65.

Komisjon on alati, kui see on vajalikuks osutunud, otsustanud tagada täiendavad osamaksed, et lahendada asjaomaseid arengu- ja reformiküsimusi ning anda reformiprotsessile ja poliitilisele dialoogile lisatingimuste abil täiendav tuge.

### 66.

Komisjon avaldab heameelt, et kontrollikoda on tunnustanud kümnenda EAFi raames tehtud komisjoni analüüside parane mist. Komisjon täiendab oma suuniseid seoses riigi rahanduse juhtimisega, et seada selles valdkonnas konkreet sed reformieesmärgid ja parandada riigi rahanduse juhtimise kontrolli.

### 67.

Kui on teada, et andmed ei ole usaldusväär sed, ei kasuta komisjon neid muutuvsummaga osamaksetega seotud tulemusnäitajate puhul.

Kui riiklikes statistikasüsteemides leitakse tõsiseid puudujääke, vaatab komisjon asjaomaste suutlikkuse suurendamise meetmete toetused järjepidevalt läbi.

Kuigi tulemusi mõõdetakse tulemusnäitajate põhjal igal aastal, on asjakohasem hinnata muutuvsummaga osamaksete tulemusnäitajate stimuleerivat mõju keskpikas perspektiivis, mispuhul saab vaadelda arengusuundi ja teha kindlaks edusammud. Samas võimaldab selliste tulemusnäitajate mõõtmine keskpikas perspektiivis, näiteks aastatuhande arengueesmärkide kokkulepete puhul, tulemusi paremini hinnata.

## KOMISJONI VASTUSED

### 70.

Komisjoni üldise eelarvetoetuse teemalise dialoogi piirid seab komisjoni programmide ülesehitus, eelkõige üld- ja eritingimused, ja ühine rahastajate raamistik, mille abil üldist eelarvetoetust antakse. 2009. aastal tehti 74% üldise eelarvetoetuse väljamaksetest AKV riikidele vastastikuse mõistmise memorandumiga raames, mis määrab kindlaks dialoogi ajakava ja viisi. Samal aastal hinnati 77% väljamaksetega seotud edusamme pärast partnerriikide valitsustega ühises tulemuslikkuse hindamise raamistikus kokkuleppimist ja selle kontrollimist ning teatati 81% väljamaksetest ühise valitsuste ja rahastajate vahelise struktureeritud dialoogi kaudu, mis on dokumenteeritud peamiselt meelepeas ja milles komisjon aktiivselt osaleb.

### 71.

Kuigi komisjoni üldise eelarvetoetuse suunistes on mõningaid viiteid selle kohta, kuidas pidada poliitilist dialoogi partnerriigi ja teiste sidusrühmadega, kaalub komisjon poliitilise dialoogi puhul strateegilisemat lähenemisviisi. Tõhus poliitiline dialoog sõltub paljudest keerukatest riigipõhistest teguritest, mida ei ole võimalik alati ette näha. Samas jätkab komisjon üldise eelarvetoetuse programmidega seotud esmatähtsates valdkondades põhjalike koolitusprogrammide pakkumist, mis on suunatud nimetatud programmide juhtimise eest otseselt vastutavatele töötajatele.

### 72.

Komisjon tunnistab, et dialoogialaseid juhtnööre saab alati täiustada ja praegu tegeletaksegi delegatsioonidele ettenähtud suuniste vastava aspektiga.

### 73.

Väga oluline tegur riigi eelarve ja rahanduse juhtimise alase tulemusliku dialoogi tagamisel on delegatsiooniliikmete asjatundlikkus. Kui üldise eelarvetoetuse programmide puhul on kindlaks määratud eesmärgid, mille suhtes puudub piisav asjatundlikkus, kasutab komisjon koos liikmesriikide ja teiste partneritega järjest enam tööjaotust, säilitades samas täieliku vastutuse oma programmide juhtimise eest. Igal juhul püüab komisjon keskpikas perspektiivis tagada, et esmatähtsates valdkondades oleksid esindatud ekspertteadmised vastavate töötajate palkamise ja rotatsiooni teel.

### 74.

Delegatsiooni oskused ja ekspertteadmised on üldise eelarvetoetuse tehingute nõuetekohase juhtimise seisukohast äärmiselt olulised. Professionaalsete töötajate esindatus kohapeal on väga oluline selleks, et saavutada korrapärane poliitiline dialoog, mis on üldise eelarvetoetuse vahendi seisukohast esmatähtis. Seetõttu vaatab komisjon personaliolukorra hoolikalt läbi, pidades silmas üldise eelarvetoetuse haldamiseks vajalikke asjakohaseid oskusi. Töötajate kaasamist piiravad aga finantsraamistiku sätted ja komisjoni töötajate suhtes ettenähtud nullkasv.

### 75.

Komisjon nõuab üldise eelarvetoetuse programmide alases dialoogis aktiivselt osalemiseks piisavat asjatundlikkust. Selliste programmide puhul on asjakohane lai personaliprofiil. Sel viisil saab komisjon vaesuse vähendamise üldiste edusammude jälgimise raames aktiivselt kaasa rääkida valdkondliku dialoogi võtmeküsimustes. Beninis osaleb delegatsioon läbivaatamistel haridus- ja tervishoiuvaldkonnas ja ühise aastaaruande käigus toimuvates aruteludes nende valdkondade tulemuslikkuse üle.

## KOMISJONI VASTUSED

### 76.

Komisjoni üldine tava on lisada igale väljamaksele teabekiri riigi ametiasutuste jaoks. Nimetatud kirjas tuuakse tavaliselt välja edaspidises dialoogis käsitletavat põhivaldkonnad.

### 77.

Strateegilisem lähenemisviis poliitilisele dialoogile suurendab eduvõimalusi. Dialoogi dokumenteerimine on oluline tegur püsivuse ja mõju tagamisel. Täiendatud suunistes nähakse ette dialoogi parem dokumenteerimine.

### 5. selgitus. Dialoog

Komisjoni halb tava: Paraguay

Paraguay puhul on riigi olukord tugevalt mõjutanud rahastaja ja valitsuse vahelist dialoogi. Seetõttu on komisjoni jõupingutused kooskõlastatud mehhanismide saavutamiseks andnud tagasihoidlikke tulemusi. See tulenes eelkõige valimistest, mis töid kaasa valitsuse ja selle poliitiliste suundumuste põhjaliku muutumise, ning seejärel ka uue valitsuse ametisse seadmisest, mis mõjutas algatusi programmi kohaldamise 18 kuu jooksul.

Selles olukorras keskenduti programmi raames peetavas tehnilises dialoogis tulemusnäitajatele ja komisjon osales aktiivselt valitsuse sotsiaalpoliitika arengu alases dialoogis, mis hõlmas ka sotsiaalkaitse võrgustikku (koosolekud, seminarid, rahvusvahelised eksperdid, poliitika avalikustamine).

### 78.

Arengukoostööd AKV riikidega käsitlevad ühised aastaaruanded, mis koostatakse ja avaldatakse igal aastal riigistrateegia dokumentide ja riiklike näidisprogrammide rakendamise kohta, annavad ajakohastatud ja täpse ülevaate kõikide programmide rakendamisest, sealhulgas üldisest eelarvetoetusest. See hõlmab rakendamise käigus ette tulnud võimalike probleemide tutvustamist.

### 81.

Komisjon jätkab üldise eelarvetoetusega alles siis, kui vajalikud tingimused on paigas. Seetõttu on komisjon seisukohal, et kõiki võimalikke kasutegureid saab tööpoolest aduda, isegi kui üldise eelarvetoetuse mõjust aruandmine on seotud märkimisväärsete raskustega.

See ei ole üksnes komisjoni probleem, sest võib täheldada ka väliste sidusrühmade suurt nõudlust põhjalikuma aruandluse järele. Komisjon võtab neid probleeme tõsiselt ja töötab informatiivsema aruandluse väljatöötamise nimel. Eeldatavalt annavad eelarvetoetuse hinnangud edenedes järjest rohkem materjali komisjoni aastaaruannetele välisabi haldamise kohta.

Komisjon vaatab hoolikalt läbi personali vajaduse, pidades silmas üldise eelarvetoetuse haldamiseks vajalikke asjakohaseid oskusi. Töötajate kaasamist piiravad aga finantsraamistiku sätted ja komisjoni töötajate suhtes ettenähtud nullkasv.



## KOMISJONI VASTUSED

### 82.

Komisjon on seisukohal, et üldise eelarvetoetuse lõplik mõju vaesuse vähendamisele sõltub iga riigi konkreetsest olukorrast. Samuti sõltub see üldise eelarvetoetuse programmide tõhusast juhtimisest. Mõju suurendab Pariisi deklaratsiooni kesksete põhimõtete ja OECD hea tava järgimine üldise eelarvetoetuse kavandamisel ja juhtimisel.

### 84.

Edaspidi täiustatakse üldise eelarvetoetusega seotud sisearuandlust. Siiski on mõjuküsimus jätkuvalt probleem, sest tulemusi on üldise eelarvetoetuse andmisviisi panusega keeruline siduda. Samas on läbi vaadatud ka tulemustele suunatud järelevalvesüsteem, et kajastada poliitikavaldkondade toetusprogramme, mis hõlmavad ka valdkondlikku eelarvetoetust. Praegu kaalutakse seda, kuidas laiendada seda üldisele eelarvetoetusele. Lisaks sellele koostab komisjon praegu andmebaasi, mis sisaldab kõikide eelarvetoetuse programmide ajaloolisi andmeid, sealhulgas kontrollitud näitajaid.

### 85.

Komisjon on avaldanud sõltumatud hinnangud riigiprogrammide kohta, mis on ellu viidud 20 riigis, kus eelarvetoetusel on olnud märkimisväärne roll.

### 86.

Komisjon jätkab tööd hindamistõendite loomise nimel, et paremini mõista olulisi edutegureid ja arengueesmärkidele avalduva mõju olemust.

OECD arenguabikomitee 2006. aasta ühishindamine pakkus tõendeid selle kohta, et üldine eelarvetoetus aitab kaasa paremale teenuste osutamisele, kuid analüüsi ei laiendatud lõplikele abisaajatele avalduva mõju hindamisele. Vastuseks sellele on komisjon seitsaadik asunud juhtpositsioonile eelarvetoetuse hindamise sellise uue meetodika väljatöötamisel (üldise eelarvetoetuse ja valdkondliku eelarvetoetuse jaoks), millega luuakse selgelt peamised kanalid, mille kaudu eelarvetoetus aitab kaasa arengueesmärkide saavutamisele, hõlmates ka mõju lõplikele abisaajatele. OECD arenguabikomitee liikmed kiitsid meetodika 2009. aastal heaks ja seda katsetatakse praegu kolmes riigis. Katsetuse tulemuste põhjal saab meetodikat edaspidi täiustada, pidades silmas korrapärase ühishindamiste alustamist (OECD arenguabikomitee liikmete seas) alates 2011. aastast.

Arvestades, et vaesuse püsiva vähendamise saavutamisel toimivad paljud keerukad tegurid, on ebareaalne eeldada, et mõni arenguabi hindamismeetod võiks täielikult lahendada küsimuse, kuidas tulemusi arenguprogrammidega siduda. See põhimõtteline küsimus ei ole iseloomulik üksnes üldisele eelarvetoetusele ja probleeme selliste meetmete hindamisel on kontrollikoda nimetanud ka struktuurifondidega seotud aruannetes.

### 88.

Komisjoni 2010. aasta juunis väljaantud täiendatud suunistes on sõnaselgelt käsitletud seda riigi rahanduse juhtimise aruandluse aspekti. Riigi rahanduse juhtimise täiendatud aruandega on loodud raamistik, millega saab edusamme hinnata igal aastal esialgsete reformialaste ootuste alusel.

# KOMISJONI VASTUSED

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

### 89.

Komisjon keskendub hoolikalt riigi rahanduse juhtimise süsteemide parandamisele, sest see on korrupsiooni vähendamise võtmetegur.

Kooskõlas oma riskihindamise raamistiku edaspidise täiendamisega saab komisjon peamistest riskidest paremini teavitada, sest need kerkivad esile komisjoni üldise eelarvetoetuse programmide rakendamise käigus.

### 90.

On selge, et riiklike kulutuste raamhinnang ei ole iseenesest riskihindamise vahend, isegi kui see võimaldab tuvastada riigi rahanduse juhtimise peamisi puudusi. Nimetatud raamhinnang on analüüsivahend, mille abil seada paika partnerriigi rahanduse juhtimise süsteemi lähtekoht ja mis on riigi rahanduse juhtimise reformi alase dialoogi alus.

### 91.

Komisjon on juba võtnud meetmed, et toetada üldise eelarvetoetuse käsitlemist oma 2010. aasta aruandes, ja on valmis seda sidusrühmadelt saadud tagasiside põhjal edaspidi täiustama.

### 93.

Komisjon on seisukohal, et tema üldise eelarvetoetuse andmise metoodika on kooskõlas OECD aluspõhimõtetega ja hea tavaga, mida kohaldavad teised peamised üldise eelarvetoetuse andjad eelkõige Euroopas. Komisjon püüab oma üldise eelarvetoetuse metoodikat jätkuvalt parandada, võttes aluseks kõikide üldise eelarvetoetuse rahastajate sisetasandil saadud kogemused. Seoses sellega täiendab komisjon oma suuniseid, et muuta põhjalikumaks abikõlblikkuse hindamine ja tagada, et tõendid üldise eelarvetoetuse alaste otsuste kohta esitatakse täpsemal ja formaalsemal viisil. Täiendatud suunised tugevdavad ka lähenemisviisi juhtimisprobleemidele, mida kontrollikoda kõnealuses aruandes nimetab. Hiljem täiendatakse suuniseid veelgi, võttes arvesse komisjoni poolt eelarvetoetust käsitleva rohelise raamatu avaldamisega ELi tasandil algatatud arutelu järeldusi ja soovitusi.

## KOMISJONI VASTUSED

### 95.

Komisjon hindab kontrollikoja poolt nii viimastes aastaaruannetes kui ka kõnealuses auditis esitatud soovitusi ning täiendab ja laiendab nimetatud tähelepanekutega tegelemiseks oma eelarvetoetust käsitlevate meetodiliste suuniste ulatust. Selles osas on komisjon juba tugevdanud riigi rahanduse juhtimisega seotud riigipõhise aruandluse aluseid, et tagada täpsem ja formaalsem alus üldise eelarvetoetusega seotud abikõlblikkuse vastava olulise aspekti kontrollimiseks. Suuniste ülevaatamine lõpetatakse eeldatavalt 2011. aastal ning nendes tuleb käsitleda või põhjalikumalt kajastada järgmisi võtmetähtsusega valdkondi:

- üldise eelarvetoetuse kavandamise jaotuskriteeriumide täiustamine;
- üldise eelarvetoetuse sekkumisloogika otstarbekamaks muutmine, et parandada eesmärkide kindlaksmääramist;
- tulemusnäitajate kindlakstegemiseks vajalike esialgsete analüüside kindlaksmääramine;
- riskihindamise raamistiku väljatöötamine;
- raamistiku seadmine selleks, et kontrollida edusamme, mida tuleks saavutada üldise eelarvetoetuse programmi jooksul riiklikus ja valdkondlikus vaesuse vähendamise ja reformistrateegiates;
- tehnilise koostöö tugistrateegia põhimõtete kaasamine suutlikkuse suurendamise eesmärgil;
- dialoogi juhtimise strateegilise käsitlusviisi loomine;
- peamiste aruandlusnõuete kindlaksmääramine.

Lisaks sellele viiakse lõpule hindamismeetodika täiendamine.

### 96.

Üldise eelarvetoetuse programmide eesmärgid tulenevad otseselt riikide arengu- ja vaesuse vähendamise strateegiate eesmärkidest, mille toetamiseks need programmid on loodud. Kõnealused strateegiad on laiahaardelised, sest hõlmavad asjaomases riigis esineva vaesuse eri mõõtmeid. Riikide vaesuse vähendamise programmide edusammude jälgimiseks on komisjon kooskõlas teiste rahastajatega võtnud kasutusele lähenemisviisi, milles võtab arvesse edu riiklikust strateegiast tulenevate kokkulepitud eesmärkide saavutamisel. Komisjon nõustub sellega, et erieesmärgid peaksid olema täpsemad ja riigi konkreetsete oludega paremini kohandatud.

#### **1. soovitus: üldise eelarvetoetuse programmide eesmärkide ja kavandatavate tulemuste valik ja sõnastus**

##### **a)**

Komisjon tagab üldise eelarvetoetuse ja komisjoni muude programmide omavahealise täiendavuse.

##### **b)**

Komisjon on nõus, et programmid tuleks paremini kohandada riigi eritingimustele.

##### **c)**

Üldise eelarvetoetuse suuniste praegu toimuva ülevaatamise käigus luuakse täpsem raamistik järelevalve parandamiseks riiklike ja valdkondlike strateegiate ning riigi finantsjuhtimise osas.

##### **d)**

Täiendatud suunised pakuvad üksikasjalikumaid juhtnööre üldise eelarvetoetuse programmide aluseks oleva sekkumisloogika kohta, et paremini väljendada eesmärkide ja tulemuste vahelist seost.

## KOMISJONI VASTUSED

### 97.

Komisjoni kasutatavat dünaamilist lähenemisviisi kasutab enamik üldise eelarvetoetuse andjaid, sealhulgas Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank ja ELi liikmesriigid.

Nagu kontrollikoda on 34. punktis märkinud, kasutab komisjon mitut riskimaandamise meetet. Näiteks kui komisjon täheldab, et enam ei vastata abikõlblikkuse tingimustele, hoiab ta väljamakseid kinni seni, kuni on kehtestatud usaldusväärset tagatist või meetmeid. Komisjon siiski mõnab, et riskijuhtimise raamistikku peaks tugevdama ja paremini liigendama.

### **2. soovitus: üldise eelarvetoetuse programmide mõjususega seotud peamiste riskide juhtimine**

Komisjon tugevdab edaspidi oma riskijuhtimise raamistikku ja teeb seda oma üldise eelarvetoetuse suuniste ülevaatamise raames.

#### a)

Komisjon püüab kõiki peamisi riske hinnata üldise eelarvetoetuse programmide alguses ja programmi rakendamise käigus nendega seotud teavet korrapäraselt ajakohastada.

#### b)

- Komisjoni 2010. aasta juunis väljaantud täiendatud suunised riigi finantsjuhtimise aruandluse kohta hõlmavad seda soovitusi otseselt.
- Komisjon nõustub edendama kättesaadavate vahendite laialdasemat kasutamist rahvusvaheliselt tunnustatud riiklike kulutuste raamhinnangute põhjal tehtud hinnangute täiendamisel ja süvendamisel.
- Komisjoni 2010. aasta juunis väljaantud täiendatud suunistes riigi finantsjuhtimise aruandluse kohta on sõnaselgelt nõutud korruptsioonist teavitamist ja komisjon jätkab täiendavate korruptsiooniuuringute ulatuse korrapärasest läbivaatamist.

#### c)

Komisjon töötab välja täiendatud suunised, et muuta põhjalikumaks riiklike ja valdkondlike arengustrateegiate usaldusvärsuse ja asjakohasuse hindamine.

#### d)

Komisjon kaalub, kuidas määrata kindlaks asjakohased riskimaandamise meetmed ja lisada need oma täiendatud riskihindamisraamistikku. Seoses sellega on komisjon võtnud teadmiseks Ühendkuningriigi suunised, millele kontrollikoda viitab punktis 32.

### 98.

Komisjon tagab, et järgib OECD üldise eelarvetoetuse hea tava suuniseid, et suurendada eelarvetoetuse võimalikke kasutegureid.

#### a)

Komisjon vaatab eelarvetoetust käsitleval rohelisel raamatul põhineva konsultatsiooni teel läbi eelarvetoetuseks kavandatud summade üle otsustamise, et võtta tulevikus kasutusele täpsem lähenemisviis.

#### b)

Nagu kontrollikoda on kinnitanud, on komisjoni tehnilise koostöö tugistrateegia eesmärk tõhustada suutlikkuse suurendamise toetust.

## KOMISJONI VASTUSED

**c)**

Komisjon on võtnud eelarvetoetuse puhul kasutusele tulemustepõhised tingimused ja kasutanud aastate jooksul omandatud olulisi kogemusi. Komisjon vaatab praegu ELi eelarvetoetuse tuleviku alast konsultatsiooni käsitlevale rohelisele raamatule toetudes läbi oma kogemusi, sealhulgas seda, millisel määral on tulemustepõhised tingimused riikide arvates tõhus ergutusvahend paremate tulemuste saavutamiseks. Selles osas on rohelise raamatu eesmärk piiritleda, kuidas tingimused võivad kõige paremini poliitilisele dialoogile kaasa aidata, ning edendada ja säilitada partnerriikide paranenud arengualaseid tulemusi.

**d)**

Üldise eelarvetoetuse programmide puhul on poliitiline dialoog keskse tähtsusega. See põhineb tavaliselt raamistikul, kus osaleb mitu rahastajat ja millega komisjon on aktiivselt seotud. Dialoogi tõhusust suurendab veelgi enam strateegilisem lähenemisviis poliitilise dialoogi juhtimisele ja dokumenteerimisele ning pidev tähelepanu pööramine koolitusele. Seoses rohelise raamatuga ja jätkuvates mõttevahetustes ELi liikmesriikidega arutleb komisjon praegu selle üle, kuidas optimeerida poliitilise dialoogi võimalikku mõju seoses üldise eelarvetoetuse programmidega.

### **3. soovitus: rahalised ressursid**

Komisjon püüab rohelisel raamatul põhineva konsultatsiooni teel vaadata läbi kriteeriumid, mille põhjal tehakse otsuseid üldise eelarvetoetuse jaoks kavandatavate summade kohta, et võtta tulevikus kasutusele struktureeritum lähenemisviis.

**a)**

Komisjon kavatseb pärast rohelisel raamatul põhinevat konsultatsiooni töötada kõnealuses küsimuses välja uuendatud lähenemisviisi.

**b)**

Komisjon kavatseb pärast rohelisel raamatul põhinevat konsultatsiooni töötada kõnealuses küsimuses välja uuendatud lähenemisviisi.

### **4. soovitus: suutlikkuse suurendamise toetus**

Komisjon annab suutlikkuse suurendamise toetust tehnilise koostöö tugistrateegias hiljuti sõnastatud nõuete põhjal. Nimetatud strateegiaga on loodud raamistik vajaduste hindamiseks ja kindlakstegemiseks.

**a)**

Komisjon tagab vajaduste hindamise raamistiku järjekindla kohaldamise.

**b)**

Komisjon püüab vajaduste hindamise tulemuste põhjal anda suutlikkuse suurendamise toetust valdkondadele, kus selle mõju on kõige suurem.

**c)**

Komisjon on viimastel aastatel suurendanud suutlikkuse suurendamise toetuse andmist kõrgeimatele kontrolliasutustele, parlamentidele ja korrupsioonivastase võitluse organitele ning muudele asjakohastele valdkondadele. Komisjon jätkab vajaduse korral täiendava toetuse andmist muudele valdkondadele kui riigi finantsjuhtimine.

## KOMISJONI VASTUSED

### 5. soovitus: tingimused

#### a)

Komisjon tõstatab oma üldise eelarvetoetuse suuniste ülevaatamise raames kindlad küsimused, mida tuleb arvesse võtta kindla ja muutuva summaga osamaksete vahelise sobiva tasakaalu hindamisel üldise eelarvetoetuse programmide kavandamisel.

#### b)

Komisjon avaldab heameelt punktis 23 väljendatud tunnustuse üle seoses kümnenda EAFi rahastamislepingute suurema selguse ja parema struktuuriga, mis kajastab ka kontrollikoja tähelepanekuid 2008. ja 2009. aasta kinnitava avalduse aruannetes. Komisjoni eesmärk on täiendatud suunistes seda lähenemisviisi veelgi kinnistada.

#### c)

Partnerriigi valitsuse ülesanne on kehtestada näitajad ja eesmärgid ning hinnata meetmete oodatavat mõju ja eesmärkide saavutamiseks kavandatud eelarvet, kuid komisjon hindab eesmärkide kvaliteeti, mõõdetavust ja teostatavust ning kohustub pidama neil teemadel dialoogi. Üldise eelarvetoetuse täiendatud suunised annavad üksikasjalikumaid juhtnööre muutuvsummaga osamaksete kavandamise kohta, võttes arvesse käesolevat soovitusi.

#### d)

Komisjon püüab tagada, et kõik väljamaksetega seotud otsused tehakse piisavate edusammude struktureerituma ja formaalsema tõendamise alusel.

### 6. soovitus: dialoog

Komisjon on nõus, et strateegilisem lähenemisviis poliitilisele dialoogile suurendab tema üldise eelarvetoetuse programmide eduvõimalusi. Samas on dialoogi juhtimine ja dokumenteerimine olulised selle jätkuvuse ja mõju seisukohast.

#### a)

Komisjon püüab luua dialoogistrateegia ja teeb seda üldise eelarvetoetuse suuniste ülevaatamise raames.

#### b)

Komisjon on teadlik asjakohaste ekspertteadmiste kättesaadavuse olulisusest ja tegeleb selle küsimusega personali rotatsiooni, lepinguliste töötajate palkamise ja täiendavate koolituste loomise abil. Professionaalsete töötajate esindatus kohapeal on väga oluline, et saavutada korrapärane poliitiline dialoog, mis on üldise eelarvetoetuse vahendi seisukohast esmatähtis. Töötajate kaasamist piiravad aga finantsraamistiku sätted ja komisjoni töötajate suhtes ettenähtud nullkasv.

#### c)

Komisjon uurib, kuidas kõige paremini kokku võtta mitme riigiga peetavaid dialooge, milles ta osaleb oma välisabi andmise aastaaruannete raames.

## KOMISJONI VASTUSED

### 99.

Komisjon avaldab hulgaliselt aruandeid, mis hõlmavad eelarvetoetusega seotud teemasid, näiteks välisabi aastaaruande, riikide eelarvetoetust käsitlevad toimikud, mis saadetakse liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile, hinnangud riikide kohta ja AKV riikides ühised aastaaruanded riigi-strateegia dokumentide kohta.

Komisjon ei ole ainus, kes seisab silmitsi olulise ülesandega esitada põhjalikke aruandeid üldise eelarvetoetuse mõju kohta. Võib täheldada ka väliste sidusrühmade suurt nõudlust sellise aruandluse järele. Komisjon võtab nimetatud ülesandeid tõsiselt ja töötab selle nimel, et muuta aruandlus oma üldise eelarvetoetuse programmide tulemuste kohta informatiivsemaks.

### **7. soovitus: üldise eelarvetoetuse eesmärkide saavutamist käsitlev aruandlus**

#### **a)**

Komisjon on nõus, et ta peab järjepidevalt jälgima edasiminekut ja sellest aru andma, ning uutes suunistes leiab see teema käsitlemist.

#### **b)**

Komisjon on hindamismeetodite loomisel juhtpositsioonil ja katsetab neid praegu koostöös rahastamispartnerite ja abi saavate valitsustega.

#### **c)**

Komisjon püüab oma abi tõhususe alases aruandluses teha selget vahet abi kätetoimetamise protsessi ja tulemuste vahel. Komisjon tegeleb selle aspektiga oma suuniste ülevaatamise raames.

#### **d)**

Eeldatavalt annavad hinnangud edenedes järjest rohkem materjali komisjoni aastaaruannetele välisabi haldamise kohta. Samal ajal on komisjon juba võtnud meetmed, et kajastada eelarvetoetust põhjalikumalt oma 2010. aasta aruandes ja eelarvetoetust käsitleva täiendava riikidepõhise teabe kaudu, mida on antud liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile. Komisjon on valmis sidusrühmade tagasiside põhjal oma eelarvetoetuse alast aruandlust edaspidi täiendama.





Euroopa Kontrollikoda

**Eriaruanne nr 11/2010**

**Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides**

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 — 77 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-026-8

doi:10.2865/90007



## **Kust saab ELi väljaandeid?**

### **Tasuta väljaanded:**

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

### **Tasulised väljaanded:**

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):**

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_et.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm)).

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB KONTROLLIKODA SEDA, KAS KOMISJON JUHIB ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMME MÕJUSALT. SELLEKS UURIS KONTROLLIKODA, KAS VIIS, KUIDAS KOMISJON ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE EESMÄRKE VALIB JA SÕNASTAB NING ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE MÕJUSUSEGA SEOTUD PEAMISI RISKE JUHIB, ON ASJAKOHANE, KAS KOMISJON KAVANDAB JA RAKENDAB PROGRAMME MÕJUSALT NING KAS KOMISJONI ARUANDLUS PROGRAMMIDE EESMÄRKIDE TÄITMISE KOHTA ON SELGE, TÄIELIK JA TÄPNE. KONTROLLIKODA ESITAB SOOVITUSI, MILLE EESMÄRK ON PARANDADA ÜLDISE EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE METOODIKAT JA JUHTIMIST, ET SUURENDADA NENDE TÕENÄOLIST MÕJUSUST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9237-026-8



9 789292 370268