

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 19.10.2010  
KOM(2010) 586 lõplik

**KOMISJONI ROHELINE RAAMAT NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE,  
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE  
KOMITEELE**

**Kolmandatele riikidele antava ELi eelarvetoetuse tulevik**

## 1. SISSEJUHATUS

2000. aastal kindlaksmääratud aastatuhande arengueesmärkidega anti uut hoogu arengu rahvusvahelisele toetamisele ja muudele algatustele, mille eesmärk on suurendada rahastajate ja partnerriikide tugeval partnerlusel põhineva abi mahtu ja tõhusust. Selle protsessi alustalad on Monterrey konsensus (2002), Euroopa konsensus arengu küsimuses (2005), abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon (2005) ja Accra tegevuskava (2008) ning neis dokumentides on kehtestatud viis tähtsat põhimõtet: isevastutus, ühtlustamine, vastavusse viimine, tulemuspõhine juhtimine ja vastastikune aruandlus.

2000. aastal esitas komisjon teatise eelarvetoetuse kohta: „Ühenduse toetus majandusreformi kavadele ja struktuurilisele kohandamisele: ülevaade ja perspektiivid”<sup>1</sup>. Teatisega aidati kujundada eelseisva aastakümne eelarvetoetuse kava. Nüüd, mil aastatuhande arengueesmärkide 2015. aasta tähtajani on jäänud viis aastat, on eelarvetoetuse tähtsus abi tõhususe alases arutelus suurenenud. Aastatel 2003–2009 võttis Euroopa Komisjon eelarvetoetustega seotud kulukohustusi kokku üle 13 miljardi euro ulatuses (see on ligikaudu 25 % kõnealuses ajavahemikus võetud kõigist kulukohustustest). Ligikaudu 56 % toetustest anti Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidele, 24 % naaberriikidele, 8 % Aasia riikidele, 6 % Ladina-Ameerika riikidele ja 5 % Lõuna-Aafrikale.

Paljud sidusrühmad, sealhulgas Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid ning kodanikuühiskond on siiski üha sagedamini tõstatanud küsimusi eelarvetoetuse kvaliteedi, otstarbekohasuse ja mõju kohta. Neile tuleb leida vastus komisjoni poolt eelarvetoetuse käsituse tõhustamiseks tehtava töö käigus. Sõlmküsimused on järgmised: i) poliitiline juhtimine ja poliitilise dialoogi osatähtsus; ii) valdkondliku dialoogi ja tingimuslikkuse roll ning seosed teostuse ja tulemustega; iii) riigisisene ja vastastikune aruandlus; iv) eelarvetoetuse kavandamine ja toetuse sidusus muude vahenditega; v) riskihindamise süvendamine ning toimetulek pettuste ja korrupsiooniga; vi) eelarvetoetus ebakindlas olukorras olevatele riikidele ning vii) majanduskasv, fiskaalpoliitika ja riigi tulude parem kasutamine. Tähtis on ka parema koostöö tegemine kogu ELis, kuna Lissaboni lepingu jõustumine ja Euroopa välisteenistuse rajamine on muutmas eelarvetoetuse andmise institutsioonilist konteksti.

Käesoleva rohelise raamatu **eesmärk** on koguda sidusrühmade arvamusi ELi eelarvetoetuse eesmärkide ja kasutamise kohta, tuginedes viimase 10 aasta ühistele kogemustele, kuid võttes samas arvesse erinevusi eri piirkondade ja riikidega tehtava ELi koostöö kontekstis ja olemuses. Rohelise raamatu **erieesmärgid** on teha kindlaks võimalused ja ülesanded, et tõstatada konkreetseid küsimusi selle kohta, kuidas neid võimalusi kasutada ja ülesandeid lahendada, ning koguda eelarvetoetuse käsituse täiustamiseks mõtteid ja tõendeid.

Põhiosa ELi eelarvetoetusest antakse arenguriikidele ja seetõttu pööratakse eriti suurt tähelepanu arengukoostööle. Käesoleva rohelise raamatu **reguleerimisalaga** hõlmatakse siiski kõikidele piirkondadele antavat ELi eelarvetoetust, võttes arvesse erinevusi arenguriikide vahel, aga ka erinevusi nende ELi kandidaat-, võimalike kandidaat- ning naaberriikide vahel, kus Euroopa koostöö ja partnerluse eesmärgid on suunatud suuremat poliitilist ühtsust ja järkjärgulist majanduslikku integratsiooni soodustavate reformide ja ülemineku toetamisele.

---

<sup>1</sup> KOM(2000)58, 4.2.2000.

Käesolevas dokumendis tõstatatud küsimustel on seetõttu eri piirkondade puhul erinev tähendus ja nendele antavad vastused võivad olla erinevad.

2. jaos on esitatud eelarvetoetuse määratlus. 3. jaos vaadatakse läbi senised kogemused ja määratakse kindlaks hulk põhimõtteid, mis on olulised eelarvetoetuse kavandamiseks ja rakendamiseks. 4. jaos esitatakse vaidlusküsimused, mis moodustavad käesoleva konsultatsioonidokumendi põhiosa. 5. jaos on esitatud kokkuvõte. Täiendavaid dokumente leiab veebisaidilt [*insert website address*].

Roheline raamat avaldatakse komisjoni veebisaidil (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Konsultatsioon toimub 19. oktoobrist kuni 2010. aasta detsembri lõpuni ja on avatud kõikidele huvitatud sidusrühmadele. Üksikisikuid, organisatsioone ja riike kutsutakse üles saatma oma mõtteavaldusi dokumendis tõstatatud küsimustele antavate vastuste vormis ja/või küsimuste kohta tehtavate üldiste märkustena. Saadud kaastööd avaldatakse võimaluse korral kokkuvõttena, välja arvatud juhul, kui autor on vastu oma isikuandmete avaldamisele, kuna see kahjustaks tema õigustatud huve. Sellisel juhul võib kaastöö avaldada anonüümselt. Muul juhul kaastöid ei avaldata ja nende sisu arvesse ei võeta. Lisaks sellele kutsutakse organisatsioone alates huvide esindajate registri (nn lobistide register) kasutuselevõtmist 2008. aasta juunis (Euroopa läbipaistvuse algatuse raames) kasutama kõnealust registrit selleks, et anda Euroopa Komisjonile ja laiemale üldsusele teavet oma eesmärkide, rahastamise ja struktuuride kohta. Komisjoni põhimõte on, et registreerimata organisatsioonide avaldised käsitatakse samaväärsetena üksikisikutelt saadud kaastööga.

Mõtteavaldused tuleks saata elektronpostiga aadressil [DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu). Käesoleva konsultatsiooni kohta saab küsimusi saata samal elektronposti aadressil, ent küsimused võib saata ka järgmisel postiaadressil: European Commission, DG Development, Unit C/3, Office SC-15 05/100, 1049 Brussels, Belgium.

## 2. EELARVETOETUSE MÄÄRATLUS

**Eelarvetoetus** on osa meetmepaketist, mis on ette nähtud koostöö tegemiseks mõne riigiga. Meetmepakett hõlmab valdkondlikku dialoogi, vahendite ülekandeid, tulemuslikkuse hindamist ja suutlikkuse suurendamist ning põhineb partnerlusel ja vastastikusel aruandlusel.

### 1. lahter: Eelarvetoetuse määratlus

Eelarvetoetus on **rahaliste vahendite ülekanne** välisfinantsasutusest partnerriigi riigikassasse, kusjuures partnerriik kohustub kinni pidama kokku lepitud maksetingimustest. Saadud rahalisi vahendeid käsitatakse osana partnerriigi eelarvevahenditest ning seega kasutatakse neid kooskõlas asjaomase riigi finantsjuhtimissüsteemiga.

EL annab eelarvetoetust ainult neile riikidele, kes täidavad kolm **rahastamiskõlblikkuse kriteeriumi**, mis on tuletatud ELi toetuste andmist reguleerivast õiguslikust raamistikust: kehtestatud või rakendamisel peab olema a) selge riiklik (või valdkondliku eelarvetoetuse korral valdkondlik) poliitika ja strateegia; b) stabiilsusele suunatud makromajanduslik raamistik; c) usaldusväärne ja asjakohane programm riigi finantsjuhtimise parandamiseks. Kõik väljamaksed sõltuvad nende kolme standardkriteeriumi (mis on sätestatud **üldtingimuste** all) järjepidevast täitmisest ning samuti võidakse kohaldada **eritingimusi**, mis on seotud prioriteetsete valdkondade tulemuskriteeriumide ja -näitajatega (sageli keskendutakse saavutustele).

Eelarvetoetusest antavate vahenditega aitavad rahastajad partnerriikide valitsustel täita oma peamisi kohustusi: ehitada koole ja haiglaid, maksta õpetajatele ja tervishoiutöötajatele palka,

rajada infrastruktuure, suurendada turvalisust, edendada õigusriigi põhimõtte järgimist, viia ellu keerukaid reforme ja saavutada makromajanduslik stabiilsus.

Eelarvetoetusega püütakse kõrvaldada traditsioonilise projektikäsituse puudusi (suured tehingukulud, killustatud paralleelsüsteemid), mis takistavad eelkõige abist tugevalt sõltuvate riikide valitsustel sidusa poliitika väljatöötamist, nõrgendavad riiklike institutsioonide juba niigi kehva suutlikkust ja vähendavad abi jätkusuutlikkust. Eelarvetoetuses nähakse vahendit, mis aitab edendada partnerriikide vastutust arengupoliitika ja reformiprotsesside eest, tugevdada riiklike aruandvaid institutsioone ja aruandlussüsteeme ning soodustada majanduskasvu, vaesuse vähendamist ja arengueesmärkide saavutamist.

ELi eelarvetoetus ei ole lihtsalt tšekk ja seda ei anta igale riigile. Määravad on nn aluspõhimõtted (vt 4.1 jagu) ning pakme keskmes on valdkondlik dialoog. Lisaks sellele peab abisoovija täitma rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid (vt 1. lahter) ja konkreetset tingimused, mille eesmärk on aidata tagada vahendite otstarbekas kasutamine, leevendada riske ja luua stiimulid paremaks toimetulekuks. Eelarvetoetus on aja jooksul märkimisväärselt muutunud ja kujunenud eri piirkondades erisuguseks.

Euroopa Kontrollikoda on aidanud komisjonil eelarvetoetuse käsitust täiustada (vt 2. lahter). Kontrollikoda tunnistab kõige värskemates komisjoniga peetud aruteludes, et tehtud on edusamme, ent osutab ka puudustele, mis võivad endiselt takistada täieliku kasu saamist eelarvetoetusest. Kontrollikoda soovib täpsemalt kindlaks määrata riigipõhised eesmärgid, et hõlbustada mõju hindamist; kasutada riskijuhtimise täielikku raamistikku, et leevendada finantsjuhtimise ja arenguga seotud riske; tagada suurem läbipaistvus, määrata kindlaks eelarvetoetuse andmise ning fikseeritud ja muutuva summaga väljamaksete tegemise põhimõtted; juhtida paremini tulemuspõhist tingimuslikkust ja valdkondlikku dialoogi ning anda korrapärasemalt aru edusammude, sealhulgas eeliste, aga ka riskide kohta. Kontrollikoja soovitused, sisekontroll ja Euroopa Parlamendi soovitused aitavad suurel määral kaasa ELi eelarvetoetuse käsituse edasisele arengule.

## **2. lahter: Eelarvetoetus ja Euroopa Kontrollikoda**

**Kontrollikoda kontrollib ELi eelarvetoetust korrapäraselt** oma aastaaruannetes. Ta on koostanud eelarvetoetuse kohta kaks eriaruannet ja kavatab 2010. aasta lõpuks avaldada kolmanda. Kontrollikoja soovitusi on arvesse võetud komisjoni käsituse ja suuniste läbivaatamisel ning muutmisel. Eelkõige on kontrollikoda aidanud kaasa üleminekule sihtotstarbelise eelarvetoetuse andmiselt mittesihtotstarbelise eelarvetoetuse andmisele (eriaruanne 5/2001), õhutanud välja töötama ja kasutama riikliku finantsjuhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistikku (PEFA) ning toetanud tugevamat koostööd ja ühiseid hindamisi rahastajate kohapealsete esindajatega (eriaruanne 2/2005). Kontrollikoda on korduvalt hinnanud rahastamiskõlblikkuse dünaamilist tõlgendamist komisjonis ning rõhutanud, et komisjon peaks abikõlblikkust ja riikliku finantsjuhtimise tulemuslikkust tõendama selgemalt, formaalsemalt ja struktuursemalt (eriaruanne 2/2005, aastaaruanne 2009). Kontrollikoda on koostanud ka eriaruande ELi abi kohta tervishoiusektorile. Selles järeldati, et üldise eelarvetoetuse andmisega ei ole seni suudetud kaasa aidata tervishoiuteenuste tõhustamisele, ning sellele tuleks edaspidi pöörata suuremat tähelepanu, suurendades samas ka valdkondliku eelarvetoetuse kasutamist (eriaruanne 10/2008). Kontrollikoda kavatab koostada eriaruande ka haridussektori kohta.

**Käesoleva dokumendi tähenduses on „ELi eelarvetoetus” eelarvetoetus, mida haldab Euroopa Komisjon.** See kujutab endast osa ELi eelarvest rahastatavatest välistegevuse vahenditest ja Euroopa Arengufondi rahastatavast toetusest. Eelarvetoetus võib oma vormilt olla **üldine**, et toetada riigi arengustrateegiat, või **valdkondlik**, et toetada konkreetse

valdkonna strateegiat. EL ja teised eelarvetoetuse rahastajad kasutavad üha enam paralleelselt üldist ja valdkondlikku eelarvetoetust ning üha rohkem soovitakse eelarvetoetuse kaudu rahastada toimetulekut uute ja spetsiifiliste küsimustega (näiteks kliimamuutused). Kui EL ja mõned rahastajad annavad valdkondlikku eelarvetoetust ilma selle otstarvet kindlaks määramata, siis teised rahastajad annavad sellist toetust ainult kindlal otstarbel.

Üldisel ja valdkondlikul eelarvetoetusel on **erinev eesmärk**, mis kajastub seotud tingimustes ja dialoogis. Üldise eelarvetoetuse eesmärk on toetada riigi arengupoliitikat ja –strateegiat ning seda võib kasutada väga erinevate põhimõtete ja reformide edendamiseks. Valdkondlik eelarvetoetus on suunatud konkreetse sektori poliitika ja reformikava toetamisele ning selle andmisel keskendutakse peamiselt enim huvi pakkuvatele sektoritele. Valdkondlikul eelarvetoetusel on eriline väärtus juhul, kui eelarvetoetus moodustab riigi eelarvest vaid väikese osa ning kui ühe konkreetse sektori piires soovitakse arendada kindlateemalist dialoogi ja viia ellu reforme. EL kasutab sageli mõlemat eelarvetoetuse vormi korruga, eelkõige Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides, kus valdkondliku eelarvetoetusega täiendatakse üldist eelarvetoetust ning suurendatakse sellega riikliku arengupoliitika vastuvõtlikkust konkreetse sektori toetamise või konkreetsete reformide elluviimise vajaduse suhtes.

Suur tähtsus on **kooskõlastamisel**. EL on suurim eelarvetoetuse andja. Tööd tehakse selle nimel, et kooskõlastamist valdkondliku ja poliitilise dialoogi, programmide väljatöötamise ja rakendamise, riigisisese ja vastastikuse aruandluse ning hindamise ja hindamistulemuste teatavakstegemise valdkonnas veelgi paremaks muuta. See töö on aidanud kaasa käesoleva rohelise raamatu koostamisele ja aitab kõikide eelarvetoetuse andjate tegevuse parema kooskõlastamise kaudu suurendada ka eelarvetoetuse tõhusust ja sidusust, samuti ELi rahastajate usaldusväarsust.

### 3. lahter: ELi eelarvetoetuse kujunemine

1990ndatel aastatel seoses eelarvetoetuse andmisega saadud varased kogemused näitasid, et tingimuslikkuse tõhusus reformide edendamisel on piiratud, partnerriikide isevastutus poliitikameetmete võtmisel on oluline ning vahendite suunamisel konkreetsetele eelarveridadele on vaid piiratud mõju. Saadud kogemustele tuginedes võttis komisjon vastu **teatise** (2000) „Ühenduse toetus majandusreformi kavadele ja struktuurilisele kohandamisele: ülevaade ja perspektiivid”, millega võeti kasutusele vaesuse vähendamiseks antav eelarvetoetus ja kehtestati tingimuslikkuse uuenduslik käsitlus. Teatises määrati kindlaks eelarvetoetuse eesmärgid, mis said hiljem abi tõhususe põhimõtete osaks.

ELi eelarvetoetuse programme rakendati üha enam kolmeaastaste ajavahemike kaupa ning nende raames tehti **fikseeritud summaga osamakseid**, mille eelduseks oli rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide täitmine, ja **muutuva summaga osamakseid**, mis olid seotud ka valitud tulemusnäitajate (peamiselt sotsiaalsektorite näitajate) alusel kokkulepitud eesmärkide saavutamiselega.

Eelarvetoetuse **rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide** puhul kohaldab komisjon (koos enamiku teiste eelarvetoetuse andjatega) dünaamilist käsitust, seades miinimumstandardite täitmise asemel tingimuseks kindla ja usaldusväärse kohustuse viia ellu reforme ja teha tegelikke edusamme. Selline käsitlus on võimaldanud komisjonil tegutseda väga erinevates tingimustes, sealhulgas **ebakindlas olukorras olevates riikides**, kus eelarvetoetuse kaudu võidakse aidata kaasa stabiliseerimise edendamisele ning majandusliku ja poliitilise olukorra halvenemise vältimisele.

2008. aastal võttis komisjon kasutusele **aastatuhande arengueesmärkide lepingud** selliste riikide puhul, kes on juba tõestanud oma suutlikkust eelarvetoetust edukalt hallata ning näidanud üles pühendumust edusammudele aastatuhande arengueesmärkide saavutamise suunas. Aastatuhande

arengueesmärkide lepingute kehtivusaeg on kuus aastat ning see võimaldab valitsustel kavandada pikemaajalisi strateegiaid ja eelarveid, kuna neil on suurem kindlus vahendite edaspidise saamise osas.

### 3. EELARVETOETUSE EDASIARENDAmine – MÕNED OLULISED PÕHIMÕTTED

Eelarvetoetus on möödunud kümne aasta jooksul muutunud ning eelarvetoetuse struktuuri ja mõjuga seoses on saadud palju kogemusi (vt 3. ja 4. lahter).

#### 4. lahter: Eelarvetoetus – saadud kogemused

2006. aastal tellis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni arenguabikomitee (OECD/DAC) üldise eelarvetoetuse suure **hindamise** seitsmes arenguriigis (Burkina Faso, Malawi, Mosambiik, Nicaragua, Rwanda, Uganda ja Vietnam). Hindamise käigus jõuti järeldusele, et eelarvetoetus on asjakohane vahend abi tõhususe alaste teadaolevate probleemidega toimetulekuks ning et sellega on võimalik tulemuslikul ja jätkusuutlikul viisil toetada riiklike vaesuse vähendamise strateegiate elluviimist. Samuti leiti, et üldisel eelarvetoetusel on positiivne mõju ühtlustamisele ja kohandamisele ning valitsuse isevastutuse ja aruandluskohustuse tugevdamisele. Lisaks aitab eelarvetoetus muuta tõhusamaks avaliku sektori kulusid ning suurendada valitsuse suutlikkust eelkõige avaliku sektori finantsjuhtimise valdkonnas. Eelarvetoetuse abil on enamikus riikides paranenud juurdepääs teenustele. Tõendeid selle kohta, et eelarvetoetuse tõttu oleks hakatud erainvesteeringuid suurel määral tõrjuma või riigi tuludega seotud edusamme nurjama, ei leitud. Samuti ei leitud tõendeid selle kohta, et eelarvetoetust oleks võrreldes muude abivormidega enam mõjutanud korruptsioon. Küll aga väljendati hindamise käigus kahtlusi seoses eelarvetoetuse mõjuga vaesuse vähendamisele ja põhiteenuste kvaliteedile. Praegu katsetatakse Malil, Tuneesias ja Sambias uuendatud hindamismetoodikat. **Euroopa Komisjoni riigipõhiste programmide hiljutisel sõltumatul hindamisel** 20 riigis üldiselt kinnitati eelarvetoetuse kui riigipõhise programmi olulise aspekti asjakohasust ja soovitati selle andmist jätkata. Üldjoontes tuleb nentida, et eelarvetoetuse mõju vaesuse vähendamisele ning muid aastatuhande arengueesmärkide näitajaid on raske hinnata. Eriti keeruline on leida vastus küsimustele, kuhu liigitada ja kuidas hinnata tulemusi, mis võivad olla saavutatud alternatiivsete (vastanduvate) vahendite abil.

Kogemused näitavad, et eelarvetoetus ei ole nähtus iseeneses, vaid pigem abi tõhususe ja tulemuste saavutamise parandamise vahend. Ehkki eelarvetoetus on eri piirkondades erinev, võib kokku võtta siiski hulga olulisi põhimõtteid, mis aitavad kõikjal suunata eelarvetoetuse kavandamist ja rakendamist ning mille suhtes ELi eelarvetoetuse andjad on ühel nõul.

**Eelarvetoetus kui osa pakmest.** Eelarvetoetus peab olema rohkem kui ainult rahaülekanne – see on osa pakmest, mis hõlmab muu hulgas valdkondlikku dialoogi, tulemuslikkuse hindamist, suutlikkuse suurendamist ja muid toetusmeetmeid.

**Isevastutus.** Eelarvetoetuse kaudu tuleks riiki toetada tema enda arengustrateegiatega seotud tulemuste saavutamisel.

**Tulemused.** Eelarvetoetuse andmisel tuleks keskenduda mõõdetavate tulemuste saavutamisele.

**Prognoositavus.** Eelarvetoetust tuleks anda sellisel viisil, mis tagaks hea prognoositavuse nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis.

**Aruandekohustus.** Eelarvetoetust tuleks anda nii, et see tugevdaks aruandekohustust, mis valitsustel on oma riigi kodanike, parlamendi ja kõrgemate kontrolliasutuste vastu ning mille raames nad peavad andma aru vahendite kasutamise ja saavutatud tulemuste kohta (riigisisene aruandlus). Samuti tuleks eelarvetoetust anda nii, et see tagaks, et partnerriigid täidavad oma

kohustusi rahastajate vastu ja rahastajad täidavad oma kohustusi partnerriikide vastu (vastastikune aruandlus).

**ELi tegevuse parem kooskõlastamine.** ELi eelarvetoetust tuleks anda nii, et see aitaks parandada ELi piirides ja neist väljaspool toimuva tegevuse kooskõlastamist ning suurendada sidusust ja ELi usaldusväärust.

**Avalik toetus.** Selleks et tagada ELi sidusrühmade toetus, tuleb eelarvetoetuse andmise korral hankida tõendeid saavutatud tulemuste ja partnerriikides tehtud edusammude kohta. Eelarvetoetuse abil riigis tehtud edusammud peaksid olema mõistetavad ja kergesti märgatavad ka partnerriikide kodanike jaoks.

#### **4. EELARVETOETUS: SÖLMKÜSIMUSED**

On selge, et seoses eelarvetoetuse kvaliteedi, otstarbekohasuse ja mõjuga tuleb lahendada veel hulk küsimusi. Küsimused, mille puhul selgus või üksmeel parima lahendusviisi osas puudub, on seotud järgmiste valdkondadega:

- poliitiline juhtimine ja poliitilise dialoogi osatähtsus;
- valdkondliku dialoogi roll, tingimuslikkuse osatähtsus ning seosed teostuse ja tulemustega;
- riigisisene ja vastastikune aruandlus;
- eelarvetoetuse kavandamine ja toetuse sidusus muude vahenditega;
- riskihindamise süvendamine ning toimetulek pettuste ja korrupsiooniga;
- eelarvetoetus ebakindlas olukorras olevatele riikidele;
- majanduskasv, fiskaalpoliitika ja riigi tulude parem kasutamine.

Järgmisena tutvustatakse osutatud valdkondi üksikasjalikult koos mitme küsimusega, millele vastama kutsutakse üles sidusrühmi. Lisaks vastustele on teretulnud ka tõendid ja näited.

##### **4.1. Poliitiline juhtimine ja poliitilise dialoogi osatähtsus**

Ühena olulisimatest eelarvetoetusega seotud teemadest on viimasel ajal esile tõusnud **poliitiline juhtimine**. Küsimus seisneb selles, kas eelarvetoetus tuleks selgelt ja eranditult seostada riigi valmisolekuga järgida inimõigusi, demokraatlikke põhimõtteid ja õigusriigi põhimõtet (vt 5. lahter) või kas nimetatud põhimõtted jäävad kehtima igasuguse koostöö korral ning neid kohaldatakse seega kogu partnerluse ja kõigi abiliikide suhtes.



OECD-DACi suunistes märgitakse, et „poliitiline tingimuslikkus ei tohiks olla konkreetselt seotud eelarvetoetuse ega üksikabi vahenditega, vaid seda tuleks käsitleda partnerriigi ja rahastajate vahelise kõikehõlmava poliitilise dialoogi kontekstis”<sup>2</sup>.

Juhul kui aluspõhimõtteid tõsiselt rikutakse, võib eelarvetoetuse andmise (nagu projektigi) alati peatada. See on kooskõlas mitmesuguste ELi vahendite ja lepingutega, millega reguleeritakse arengu- ja üldisemat koostööd kõikides piirkondades,<sup>3</sup> ning see on vajalik eelarvetoetuse ja muu abi seaduspärasuse tagamiseks. Kogemused on näidanud, et **poliitiliselt tundlikud küsimused** on harilikult intensiivsemad eelarvetoetuse, eelkõige üldise eelarvetoetuse puhul, kuna seda käsitatakse kui toetust partnerriigi üldisele poliitilisele kursile. Valdcondlikku eelarvetoetust tajutakse poliitilise riski suhtes vähem tundlikuna, sest sellega toetatakse partnerriigi üldise arengupoliitika rakendamise asemel konkreetse sektori poliitika rakendamist. Paljud rahastajad leiavad, et võrreldes üldise eelarvetoetusega, on valdkondliku eelarvetoetuse andmist koduriigi maksumaksjate ja parlamendi ees partnerriigi poliitiliste probleemide või suureneva korruptsiooni kontekstis lihtsam põhjendada.

### 5. lahter: Aluspõhimõtted

Käesolevas rohelises raamatus seonduvad „aluspõhimõtted” ainult nende poliitiliste elementidega, mida on kajastatud Lissaboni lepingu üldsätetes liidu välistegevuse kohta.

See tähendab, et: „Liidu tegevus rahvusvahelisel arenil tugineb põhimõtetele, millest on juhindunud liidu enda loomine, arendamine ja laienemine ning mida liit soovib edendada ka ülejäänud maailmas: demokraatia, õigusriik, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsus ning jagamatus, inimväärkuse, võrdsuse ja solidaarsuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine.” (Artikli 21 lõige 1).

Hiljuti väljendatud mured seoses poliitilise juhtimisega mitmes eelarvetoetust saavas arenguriigis on õhutanud mõnda rahastajat keskendama oma tähelepanu inimõigusi, demokraatiat ja õigusriiki hõlmavatele aluspõhimõtetele ning kasutama eelarvetoetust sihipärasemalt laiemate poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Riikliku eelarve poliitilise laadi ning kahe dialoogi sarnasuse tõttu (partnerriigi üldiseid poliitilisi prioriteete käsitlev dialoog ja poliitiline dialoog) on esile kerkinud kaks kaalukat küsimust.

**Esimene küsimus on seotud eelarvetoetuse andmisega aluspõhimõtete rikkumise korral.** Mõned rahastajad peatavad maksete tegemise, mõned mitte. Selline ebahütlane reaktsioon võib jätta asjaomaste partnerriikide valitsustele vale mulje. Esiplaanile nihkub vajadus kujundada välja käsitlus, mis suurendaks ühtsust ja järjepidevust, tagades aluspõhimõtete jagamise ja järgimise ning kaitstes samas arengueeliseid, sealhulgas eelarvetoetuse prognoositavust.

**Teine küsimus on seotud poliitilist juhtimist käsitleva dialoogi jaoks kõige sobivama foorumi leidmisega.** Mõned osalejad pooldavad kõikvõimalike vahendite, sealhulgas eelarvetoetuse alase dialoogi kasutamist aluspõhimõtteid käsitlevate poliitiliste küsimuste võimalikult suureks mõjutamiseks. Teised seevastu nendivad, et aluspõhimõtteid kohaldatakse igasuguse arengukoostöö suhtes ning eelistavad rohkem poliitilist foorumit, mis

<sup>2</sup> Arenguabikomitee suunistes, milles käsitletakse rahastajate tegevuse kooskõlastamist abi tõhustamise eesmärgil. Eelarvetoetus. (*Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support* (vol 2, 2005)).

<sup>3</sup> Eelkõige Cotonou leping, arengukoostöö rahastamisvahend, Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument ning ühinemiseelse abi rahastamisvahend.

ei ole otseselt seotud eelarvetoetuse alase dialoogiga, aga mille teemad on viimasega seotud ja vastupidi.

**1. küsimus:** Kas eelarvetoetusega (eelkõige üldise eelarvetoetusega) seotud tehingud tuleks kavandada nii, et need kajastaksid paremini **aluspõhimõtete** järgimist partnerriikides? Kui jah, siis kuidas neid tuleks kavandada? Kas eelarvetoetuse programmides tuleks rohkem kasutada poliitilise juhtimise tingimuslikkust? Kas üldise eelarvetoetuse puhul oleks mõttekas kasutada teistsugust **poliitilise tingimuslikkuse** käsitust kui valdkondliku eelarvetoetuse puhul?

**2. küsimus:** Kuidas saaks eelarvetoetuse menetlust paremini kooskõlastada aluspõhimõtteid käsitleva **poliitilise dialoogiga**, säilitades ühtlasi tähelepanu keskmes ka kokkulepitud arengueesmärke käsitleva **valdkondliku dialoogi**? Millistel **asjakohastel foorumitel ja millisel tasandil** võiksid rahastajad ja partnerriigid tõstatada ja arutada aluspõhimõtteid käsitlevaid küsimusi?

**3. küsimus:** Kuidas võiksid rahastajad mõttekalt **reageerida** igasugusele aluspõhimõtete rikkumisele, kaitstes samas arengueeliseid ja eelarvetoetuse prognoositavust?

#### **4.2. Valdkondliku dialoogi roll, tingimuslikkuse osatähtsus ning seosed teostuse ja tulemustega**

**Valdkondlik dialoog**, mille juured peituvad partnerriigi eelarve- ja poliitikaprotsessis, on tähtis selleks, et tagada kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks vajaminevate poliitikameetmete kindlaksmääramine, läbiarutamine ja täielik toetamine vajalike vahenditega. Selline dialoog aitab luua selgema seose vahendite (sealhulgas eelarvetoetuse) kasutamise ja tulemuste saavutamise vahel ning dialoogi tõhusamaks muutmiseks on tarvis palju teha. Näiteks on eriti tähtis tagada, et kõrgemad kontrolliasutused, riiklikud parlamendid, erasektor ja kodanikuühiskonna organisatsioonid saaksid suurema võimaluse sekkuda.

**Valdkondliku dialoogi teemadeks** võivad olla majanduskasvu strateegia, makromajanduslik stabiilsus, fiskaalpoliitika (sealhulgas riigi tulude tekitamine ja eelarve koostamine tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud tasandil), sektorite (eelkõige sotsiaalsektorite) poliitika, sotsiaalkaitse (sealhulgas konkreetsete tingimustega seotud rahaülekandekavade<sup>4</sup> kasutamine), riigi finantsjuhtimine ja juhtimisega seotud laiemad teemad, näiteks korruptsiooni- ja pettustevastane võitlus, avaliku sektori reform ja detsentraliseerimine. **Valdkondlik dialoog** erineb laiemast **poliitilisest dialoogist**, mille raames käsitletakse aluspõhimõtteid, ehkki mõlemad dialoogivormid peaksid üksteist täiendama ja tugevdama. Tähtis oleks kaaluda, kuidas muuta valdkondlikku dialoogi tõhusamaks. Sellega seoses tuleks arutada küsimusi dialoogi ulatuse ja nõutavate oskuste, tingimuslikkuse osatähtsuse ning selle kohta, milline oleks sobiv tasakaal poliitiliste reformide ja tulemusnäitajate vahel tulemuslikkuse hindamise raames ja maksete tegemise ajendina (vt ka 6. lahter).

#### **6. lahter: Eelarvetoetusega seotud valdkondlik dialoog eri kontekstis**

<sup>4</sup> Nende kavade näha vaestele peredele ette rahaülekanded, tingimusel et nende perede lapsed käivad koolis ja saavad kasutada esmatasandi tervishoiuteenuseid (Brasiilia, Mehhiko, Bangladesh).

Valdkondliku dialoogi ulatus ja iseloom sõltub iga riigi puhul eelarvetoetuse kasutamise konkreetsetest eesmärkidest. Need eesmärgid ja dialoogi struktuur erinevad olenevalt riigi olukorrast ja arengutasemest, ELiga sõlmitud suhete iseloomust ja teiste rahastajate olemasolust. Näiteks võib dialoog **Aasia või Ladina-Ameerika** riikides, kus abi ja eelarvetoetus moodustavad harilikult vaid väga väikese osa riigi eelarvest, tugevasti erineda dialoogist enamikus **Aafrika** riikides. **Väikestes saareriikides ja ülemeremaades ja -territooriumidel** võib olla lahendust vajavaid spetsiifilisi probleeme, näiteks riiklike ametiasutuste väiksus, tugeva riikliku poliitika ja riiklike strateegiate, samuti sõltumatute makromajanduslike raamistike puudumine ning rahastajate vähesus ja nende tegevuse kooskõlastamatus. **ELi naaberriikides ja laienemisprotsessis osalevates riikides**, kus ELi poliitika on rohkem keskendunud ELiga seotud reformide edendamisele eesmärgiga soodustada poliitilist ühtsust ja majanduslikku integratsiooni, pööratakse suuremat rõhku partnerriikide vastutusele konkreetsete poliitikameetmete rakendamise eest lühema ajavahemiku jooksul. Selliste meetmete hulka võib võimalike kandidaatriikide ja kandidaatriikide puhul lugeda näiteks ELi õigustikuga vastavusse viidud õigusaktide vastuvõtmise läbiräägitavate stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute raames ning naaberriikide puhul ELi õigustikuga vastavusse viidud õigusaktide vastuvõtmise läbiräägitavate assotsieerimislepingute raames.

**Tõhus valdkondlik dialoog** eeldab oskuslikku rahastajate meeskonda, kellel on võimalus ja suutlikkus analüüsida probleeme, mis takistavad kokkulepitud arengueesmärkide saavutamist, ning leida probleemidele lahendusi ja neid lahendusi kasutada. Paraku puuduvad paljudel rahastajatel selleks vajalikud inimressursid. Osaliselt võib selle probleemi lahendada elavama kogemustevahetuse ja töötajate tõhusama vastastikuse laenamisega eelarvetoetuse andjate vahel, aga samuti oleks tarvis investeerida rohkem vajalike oskuste edendamisse.

**Tingimuslikkus.** Eelarvetoetuse saajate valimine kindlaksmääratud abikõlblikkuskriteeriumide alusel kujutab endast tingimuslikkuse õiguspärasest kohaldamisest. Komisjon hoidub praegu miinimumnõuete kindlaksmääramisest, leides, et partnerriigi pühendumus reformide elluviimisele on tähtsam. Maksete tegemise tingimuseks võib olla poliitikameetmete ja saavutatud tulemuste kombinatsioon. Asjaolud näitavad, et poliitikingimuste seadmine ei ole reformide elluviimise tagamiseks kuigi tõhus, välja arvatud juhul, kui riigis leidub reformidele suur toetajaskond. Paljud osalejad, sealhulgas Euroopa Komisjon pööravad suuremat rõhku tulemustele, ehkki enamiku programmide puhul kombineeritakse nii poliitika- kui ka tulemusnäitajaid.

**Töö ja tulemused.** Euroopa Komisjon on võtnud oma eelarvetoetuse programmides esimesena kasutusele tulemusnäitajad, mille alusel tehakse hindamine ja otsustatakse muutuva summaga väljamaksete suurus, ning mis on valdkondliku dialoogi keskmes<sup>5</sup>. Sellise käsitusega sooviti luua partnerriikide valitsuste jaoks mänguruumi riigi poliitikapõhimõtete kindlaksmääramisel (koosõlas isevastutuse põhimõttega) ning õhutada arutelu selle üle, kuidas ja miks vastuvõetud meetmetega õnnestus (või ei õnnestunud) saavutada tulemusi. Paraku tekitas kõnealune käsitus ka küsimusi ja probleeme seoses statistikalituste suutlikkusega koguda, analüüsida ja levitada asjakohaseid, objektiivseid ja kvaliteetseid andmeid, mida on tarvis tulemuste mõõtmiseks, samuti näitajate ja eesmärkide valikuga, sellega, kas tulemusi saab kõige paremini hinnata kõnealuste näitajate range järgimisega või oleks mõttekas kasutada laiemat hindamist ning laiemas tähenduses ka seoses sellega, millisel määral aitab riikide arvates tulemustele suunatud käsitus suurendada soovi saavutada paremaid tulemusi.

<sup>5</sup> Üleilmse Arengu Keskuses välja kujundatud käsitus „maksete tegemine saavutatud tulemuste eest”, mille kohaselt tehakse makseid reaalsete tulemuste ja saavutuste eest, kujutab endast veelgi põhjalikumalt uuendust selles suunas.

Tähelepanu keskmes on tulemused. Kuid eelarvetoetuse sidumine konkreetsete tulemustega on tunduvalt keerulisem kui see on projektide puhul. Põhjuseks on asjaolu, et eelarvetoetuse vahendid sulanduvad riigi üldeelarvesse ja nende kasutamist ei saa jälgida. Rahastajad peavad aga eelarvetoetuse kasutamise kohta aru andma ning seega on ELi (ja Euroopa maksumaksja) huvides saada rohkem selgeid tõendeid selle kohta, et partnerriigid kasutavad saadud vahendeid kavakohaselt, eesmärgipäraselt ja saavutavad kokkulepitud eesmärgid. Rahastajate tähelepanu tuleb kogu eelarvetsükli jooksul suunata riikliku finantsjuhtimise süsteemi kõikide peamiste valdkondade analüüsimisele ja nendega seotud dialoogile, samuti valitsuse fiskaalpoliitikale. Puuduste tuvastamise korral peavad riikide valitsused tõendama, et kehtestatud on riikliku finantsjuhtimise asjakohane ja usaldusväärne reformiprogramm ning et aja jooksul on tehtud edusamme. Eelarve parem analüüs on tähtis finantsjuhtimise süsteemi tõhustamise ja eelarvetoetusest tulenevatest eelistest kasusaamise seisukohast. Endiselt on oluline määrata kindlaks konkreetset eesmärgid ja tulemusnäitajad ning kehtestada järelevalveraamistik, mis aitaks paremini kindlaks teha eelarvetoetuse panust arengusse ja vaesuse vähendamisse. Seoses sellega on väga tähtis suurendada nõudlusest lähtuvalt ja tulemustele suunatult eelkõige vastutavate ministriumide ja kontrolliasutuste, näiteks kõrgemate kontrolliasutuste ja riikide parlamentide suutlikkust.

**4. küsimus:** Kuidas saaks muuta partnerriikidega toimuvat **valdkondlikku dialoogi** tõhusamaks ja kuidas saaks selle abil aidata kaasa vajalike reformide elluviimisele ning tulemuste ja eesmärkide saavutamisele?

**5. küsimus:** Kuidas peaksid rahastajad kasutama tulemuslikkuse suurendamiseks eelarvetoetuse **tingimuslikkust** ja kuidas nad peaksid reageerima kokkulepitud tingimuste eiramisele?

**6. küsimus:** Kuidas saaks muuta tõhusamaks tulemuslikkuse jälgimise raamistikke ja kuidas saaks eespool kirjeldatud probleemide lahendamiseks kõige paremini kasutada **tulemusnäitajaid**?

**7. küsimus:** Kuidas saaks **riigi finantsjuhtimissüsteemi**, sealhulgas pettuste ennetamiseks võetavate meetmete tulemuslikkust ja eelarvetoetuse **otstarbekohasust** kõige paremini edendada? Kas EL peaks kehtestama eelarvetoetuse saamiseks miinimumnõuded?

#### 4.3. Aruandlus

**Riigisisene aruandlus** tähendab, et valitsus annab oma kodanikele ja institutsioonidele (parlament, kõrgemad kontrolliasutused) aru poliitiliste valikute, kogunenud tulu, eelarvehandite eraldamise ja tulemuste kohta. See on kahepoolne suhe. Kodanikud ja institutsioonid peavad olema suutelised tagama, et nende valitsus vastutab oma tegevuse eest, ning kuritarvitamiste korral peab neil olema võimalus sekkuda ja sanktsioone kehtestada. Partnerriigi valitsuse vastutus oma kodanike ees on arengueesmärkide saavutamise seisukohast väga oluline. See on ühtlasi riigi arengukavaga seotud **isevastutuse** tähtis komponent. Eelarvetoetust kontrollib asjaomase riigi parlament ja seda auditeerivad kontrolliasutused. Projektitoetust sageli sellisel tasandil ei kontrollita.

Seni on riigisisene aruandlus paranenud vaid mõõdukalt, osaliselt seetõttu, et muutused vajavad kehtima hakkamiseks ja tulemuste saavutamiseks aega. Kodanikuühiskonna ja parlamendi suutlikkus toetada ja jälgida poliitikalavikuid läbipaistva eelarvemenetluse käigus

on paljudes riikides endiselt väike. Eelarvetoetust andvate rahastajate peamine ülesanne toetada riigi aruandvaid institutsioone ja aruandesüsteeme. Rahastajate nõudmised võivad jätta riigisisese aruandluse varju ja riigile võidakse peale sundida rahastajate koostatud kava, seda eelkõige juhul, kui eelarvetoetuse summa moodustab märkimisväärse osa riigi eelarvest.

**Vastastikune aruandlus. Rahastaja seisukohast** on vastastikune aruandlus tähtis selle poolest, et rahastajariigi valitsus saab oma parlamendiliikmetele ja maksumaksjatele tõendada arenguabiks eraldatud riigivahendite tõhusat kasutamist. **Partnerriigi seisukohast** on rahastaja võetud usaldusväärne kohustus anda õigeaegset, prognoositavat, läbipaistvat ja kõikehõlmavat teavet eelarvetsüklile kohandatud abivoogude (iseäranis eelarvetoetuse) kohta tähtis selliste eelarvete koostamiseks ja rakendamiseks, mille abil oleks võimalik saavutada kokkulepitud poliitilisi eesmärke ja prioriteete. Samuti on see tähtis selleks, et partnerriik saaks teavitada oma elanikkonda rahastajaga sõlmitud suhetest ja eelarvetoetusest tulenevatest eelistest. Kodanikuühiskond saab valitsuse tegevust kontrollida siiski ainult juhul, kui tal on olemas põhiteave konkreetsetele meetmetele kulutatud summade kohta ja kui on sisse seatud kanalid, mille kaudu ta saab teavitada asjaomaseid asutusi, sealhulgas rahastajaid pettustest ja korrupsioonist.

**8. küsimus:** Kuidas kujundada eelarvetoetust (sealhulgas suutlikkuse suurendamist) nii, et see aitaks veelgi edendada **riigisisest aruandlust** ja partnerriikide isevastutust, sealhulgas kodanikuühiskonna osalust?

**9. küsimus:** Kuidas saaks **vastastikuse aruandluse** kaudu aidata paremini kaasa eelarvetoetusega seotud tehingute tõhususe suurendamisele nii rahastaja- kui ka partnerriikides?

**10. küsimus:** Missuguseid läbipaistvust/kommunikatsiooni soodustavaid meetmeid tuleks vastastikuse aruandluse edendamiseks võtta nii rahastaja- kui ka partnerriikides?

#### **4.4. Eelarvetoetuse kavandamine ja toetuse sidusus muude vahenditega**

**Otsust eelarvetoetuse andmise ja summa suuruse kohta** tuleb vaadelda kogu abi kavandamise laiemas kontekstis, mille raames riikidele nähakse eraldised ette vajaduse ja tulemuslikkuse kombinatsiooni alusel. See on seotud poliitilise majandusanalüüsi, iga riigi rahastamisvajaduse (võttes arvesse riigi keskmise tähtajaga eelarveraamistikku ning rahastajate ja kreditoride pakutavat rahalist panust), partnerriigi suutlikkusega abi vastu võtta ning eelarvetoetuse riskide ja oodatava kasuga. Kui riigi olukorda, sealhulgas valitsuse jõupingutusi tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja riigi enda olemasolevaid ressursse on nõuetekohaselt analüüsitud, on võimalik teha otsus koostöö eesmärkide ja kõige sobivama abiandmise viisi kohta. Otsuse tegemisel tuleks arvesse võtta ka ühikukulude ja abi otstarbekohasuse küsimust.

**Eelarvetoetuse kõrval on olemas veel mitmesuguseid muid vahendeid**, näiteks vertikaalsed fondid, mitut abiandjat hõlmavad usaldusfondid, ühendatud vahendid ja projektidele antav abi. Mitmesugused rakendamise võimalused on suur eelis eri riikide vajadustele ja eesmärkidele reageerimisel. Mõnes valdkonnas, näiteks valitsusväliste osalejatele või valimisprotsessi toetuseks antava abi puhul on selge, et sellist abi ei saa anda eelarvetoetuse vormis. Muudes valdkondades, näiteks kõrgetasemeline oskusteave või ulatuslikud investeringud infrastruktuuri, tuleb kõige sobivam abiandmise viis välja selgitada asjaomase riigi olukorda silmas pidades.

Üldise ja valdkondliku eelarvetoetuse puhul on tähtis küsimus, kas konkreetsele riigile eelarvetoetuse andmisel tuleks keskenduda suuremale hulgale valdkondadele (üldine eelarvetoetus), et saada riiklikust poliitikast laiem ülevaade, aga pöörates tõenäoliselt vähem tähelepanu tõhusale valdkondlikule dialoogile, või keskenduda konkreetsetele valdkondadele (valdkondlik eelarvetoetus) ja saavutada tõhusam valdkondlik dialoog, aga jättes tõenäoliselt unarusse laiemad, valdkonnaülesed reformiküsimused, mis on olulised valdkonna tasandil tehtavate edusammude seisukohast. EL kasutab sageli mõlemat eelarvetoetuse vormi korraga (vt 2. jagu).

**11. küsimus:** Milliseid kriteeriumeid peaks komisjon kasutama, kui ta teeb otsuseid selle kohta, kas ja **kui palju** eelarvetoetust rahastamiskõlblikele riikidele anda?

**12. küsimus:** Millised on eelised ja puudused **üldise ja valdkondliku eelarvetoetuse** andmisel ühele ja samale riigile või millised on üheainsa eelarvetoetuse vormi kasutamise eelised ja puudused? Millisel juhul võib valdkondlikku eelarvetoetust pidada tõhusamaks?

**13. küsimus:** Millised on üldise/valdkondliku eelarvetoetuse kõrval mitmesuguste teiste rahastamisvahendite kasutamise eelised ja puudused, ning kuidas tagada eri vahendite ühtsus ja tõhus kooskõlastamine?

#### **4.5. Riskihindamise süvendamine ning toimetulek pettuste ja korrupsiooniga**

Kõikide abivormide (projektidele antavast abist eelarvetoetuseni) tõhusust ja mõju võivad vähendada mitmesugused riskid, mida tuleb leevendada. Eelarvetoetusel ja projektidele antaval abil on erinev riskiprofiil. See tähendab, et riskijuhtimist tuleb kohandada valitud abiandmismeetodile. **Eelarvetoetuse** riskijuhtimisraamistik on oluline vahend abikõlblikkuse hindamisel, toetuse kavandamisel, programmide koostamisel ja rakendamisel ning valdkondliku dialoogi pidamisel. See on ELi finantshuvide kaitsmise vahend. Lisaks on see ka abikõlblikkuse dünaamilise käsituse (vt 1. lahter) oluline element. Abikõlblikkuse dünaamilise käsituse raames nõutakse kindlat pühendumist reformide elluviimisele ja edusammude tegemisele. Seetõttu on eelarvetoetuse puhul tähtis riskijuhtimise strateegiad läbi vaadata ja neid süvendada.

Eelarvetoetust saava partnerriigi **poliitilise juhtimise** halvenemine võib märkimisväärselt piirata riigi eelarve rolli ühise väljendajana ja kahjustada aruandlusmehhanisme. See võib omakorda vähendada eelarvetoetuse abil tehtavaid jõupingutusi, mis on seotud eelarve enda läbipaistvuse ja haldamise parandamisega, ning kahjustada seega lõpuks ka eelarvetoetuse tõhusust. Poliitiliste riskide hindamine nõuab intensiivsemat poliitilist dialoogi, mis hõlmaks eelarvetoetuse seisukohast olulisi aspekte.

**Makromajandusliku ja arenguriski juhtimine** eeldab rangemaid järelevalveprotsesse, sobivat diagnostikat ja asjakohaseid näitajaid ning suutlikkust selgitada vajaduse korral välja ja võtta vastu parandusmeetmeid. Nende riskide juhtimise muudab keeruliseks asjakohaste näitajate piiratud kvaliteet ja kättesaadavus. Tõhusa riskijuhtimise seisukohast on oluline parandada riikliku ja valdkondliku poliitika rakendamisel tehtavaid edusamme käsitleva dialoogi mõõdet ja kvaliteeti.

Äärmiselt tähtis on täiustada **finantsriski** juhtimise vahendeid. Kõikide eelarvetoetusega seotud tehingute puhul hallatakse rahastajatelt saadud vahendeid kooskõlas partnerriigi finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteemide ja -menetlustega (vt 1. lahter). Finantsriski hinnatakse

ja leevendatakse **riikliku finantsjuhtimise** tõhususe ja tulemuslikkuse alal tehtavate edusammude kaudu. Korrapärane hindamine võib aidata tuvastada peamisi edusamme ja puudusi ning paremini ette valmistada ja rakendada reformikavasid, mille asjakohasust ja usaldusväärsust kontrollitakse eelarvetoetuse menetluse kaudu.

Tõsist ohtu arenguvaldkonna jõupingutustele kujutab endast **korruptsioon**. See õõnestab demokraatiat ja hea juhtimise tava, kahjustades ametlikke ja institutsioonilisi protsesse. Korruptsioon mõjub kahjulikult ka majanduslikule arengule, kuna juhib vahendid prioriteetsetest valdkondadest kõrvale, põhjustades ebatõhusust ja vähendades avalike teenuste osutamise valdkonnas hankemenetluste järgimist. Korruptsioon on üks oluline tegur, mis mõjutab eelarvetoetuse andmise poolt- ja vastuargumentide tasakaalu. Korruptsiooni vastu võitlemise ebaõnnestumine vähendab usaldust eelarve ja üldisema poliitilise majanduse vastu ning **mõjutab nii finants- kui ka arenguriski**. Kuna rahastajatelt saadud vahendid voolavad riigi eelarvesse, ei jõua pettused või korruptsioonijuhtumid komisjoni ette ja seega komisjon neid ei uuri. Partnerriigi eelarvevahendite mis tahes väärkasutamise korral võib nende tagasinõudmine osutada keeruliseks. Seetõttu on korruptsiooniküsimuste alane intensiivne dialoog partnerriikide valitsuste ja komisjoni ning rahastajate vahel väga tähtis.

Partnerriigi eelarvet võivad mõjutada ka **välised riskitegurid**, näiteks ebasoodsad rahvusvahelised finants- ja majandustegurid, toorainehindade kõikumine või kliimatingimused. Hiljuti aset leidnud üleilmne finants- ja majanduskriis näitas, kuivõrd on maailma riigid üksteisega seotud. Välise riski jälgimiseks ja leevendamiseks on tarvis meetmeid, mis aitaksid suurendada eelarve ja maksusüsteemi vastupanuvõimet väliste kriiside suhtes.

**14. küsimus:** Kuidas saab eespool kirjeldatud **riske üldises raamistikus** kõige paremini hinnata ja **juhtida**, eesmärgiga muuta eelarvetoetus tõhusamaks?

**15. küsimus:** Milliseid meetmeid peaks EL kohaldama suure pettuste- ja korruptsiooniriski korral?

**16. küsimus:** Kuidas saavad rahastajad mõttekalt (sealhulgas finantsvaldkonna parandusmeetmete võtmise kaudu) reageerida juhul, kui eelarvetoetust saavate poliitikavaldkondade rakendamisel tuvastatakse suuremõõtmelised pettused või korruptsioonijuhtumid?

#### **4.6. Eelarvetoetus ebakindlas olukorras olevatele riikidele**

Eelarvetoetusel võib olla väga suur tähtsus teatava majandusliku ja poliitilise stabiilsuse tagamisel ebakindlas olukorras olevates riikides.

##### **7. lahter: Ebakindel olukord.**

See on olukord, kus ühiskondlikku lepet ei täideta, kuna riigil puudub suutlikkus või võime täita oma põhiülesandeid ega kohustusi seoses teenuste osutamise, vahendite haldamise, õigusriigi põhimõtte järgimise, õiglase võimule juurdepääsu, elanikkonna turvalisuse ning kodanike õiguste ja vabaduste kaitse ja edendamise. Riigi kriisist väljatulek koosneb üldiselt kolmest järjestikusest ja sageli üksteisega kattuvast etapist, millesse sekkuvad poliitilised partnerid ja rahastajad. Hädaolukorrale järgneb rahukindlustamisetapp, mille käigus toimub sotsiaalne ja majanduslik taastumine ja algab institutsioonide taasloomine.

Kolmas etapp on makromajanduslik stabiliseerimine (seda iseloomustab üldiselt rahvusvaheliste finantseerimisasutuste pakutava abi vastuvõtmise taasalustamine täitmata jäänud rahaliste kohustuste tagasimaksmise järel) ning sellega saab riigi areng uue alguse. Iga kriisist väljatuleku etapi puhul on võimalik kaaluda eelarvetoetuse andmist.

Ehkki riskid on suured, võivad tegevusetusest tulenevad kulud või tõhusa toetuse eelised (nt säilitatakse riigi põhifunktsioonid, sealhulgas teenuste osutamine ja turvalisuse tagamine) olla veelgi suuremad. Rahastamiskõlblikkuse kriteeriumeid tuleb tõlgendada nii, et need kajastaksid partnerriigi hetkesuutlikkust, soovi saavutada eesmärged ja eduvõimalusi. Riskide nõuetekohase ja järjepideva hindamise ja juhtimise, samuti edusammude range jälgimise ja abi paindliku kujundamise tagamiseks on väga tähtis tugevdada nende rahastajate tegevuse kooskõlastamist, kes on valmis toetama riigi ülesehitamist. Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank ja Aafrika Arengupank teevad koostööd ühist käsitus sisaldava dokumendi väljatöötamiseks. Paraku leidub võrdlemisi vähe rahastajaid, kes soovivad anda eelarvetoetust ebakindlas olukorras olevatele riikidele.

**17. küsimus:** Kas eelarvetoetust tuleks kasutada **ebakindlas olukorras olevate riikide** stabiilsuse edendamiseks? Kui jah, siis kuidas?

#### **4.7. Majanduskasv, fiskaalpoliitika ja riigi tulude parem kasutamine**

Partnerriikide arengustrateegiate ja ELi tähelepanu keskmes on lisaks sotsiaalteenuste osutamisele üha enam jätkusuutlik **majanduskasv**. Järjepidevalt on vaja tagada, et arenguabi üldiselt ja eelarvetoetus kitsamas tähenduses aitaksid soodustada kaasavat majanduskasvu ja jätkusuutlikku arengut ning vähendada vaesust. Rohkem tuleb tähelepanu pöörata eelkõige selliste sammude väljaselgitamisele, mis aitaksid kõrvaldada jätkusuutliku majanduskasvu teel seisvaid takistusi. Viimaste hulka võib lugeda näiteks ebaadekvaatse majandusliku infrastruktuuri, üleliigse bürokraatia või piiratud inimkapitali. Eelarvetoetuse kaudu on võimalik edendada makromajanduslikku stabiilsust, olulisi reforme ettevõtlust soodustavate tingimuste loomiseks ja eelarveliste eraldiste tõhusamat kasutamist. Fiskaalpoliitika on eelarvetoetust käsitleva valdkondliku dialoogi tähtis osa.

**Riigi tulude tagamine on äärmiselt oluline selleks, et tagada makromajanduslik stabiilsus, saavutada ja alal hoida arengueesmärged, vähendada vaesust, viia ellu aastatuhande arengueesmärged ja tõhustada riigisisest aruandlust.** See on seotud nii partnerriigi majanduskasvu kui ka maksusüsteemiga. Kui me suurendame arenguriigi enda suutlikkust koguda tulusid kooskõlas hea juhtimise põhimõtete (läbipaistvus, teabevahetus ja õiglane maksukonkurents), aitame tal pikemas perspektiivis vähendada abist sõltuvust ja kaaluda eelarvetoetuse saajate ringist **väljumise strateegia** kujundamist. Sellisel juhul abi osatähtsus tõenäoliselt muutub, sest riigid on abist vähem sõltuvad. Partnerriike tuleks kohustada tugevdama oma maksusüsteeme ja suurendama maksukogumise määra.

**Lai maksubaas, mis on kombineeritud tulude ja kulude tõhusa haldamisega, suurendab riigi legitiimsust ning edendab valitsuse ja kodanike suhteid.** Eelarvetoetuse programmide ühe osana tuleks aidata suurendada toetust saavate riikide tulude kogumisega seotud riigisiseste ja rahvusvaheliste probleemide lahendamise võimet, et parandada aruandlust ja iseseisvust ning vähendada pikaajalist sõltuvust. Ehkki mõnes eelarvetoetuse programmis käsitletakse tuludega seotud küsimusi, on eelarvetoetuse programmides käsitletava dialoogi ja tingimuslikkuse keskmes tavaliselt avaliku sektori kulude haldamise tõhustamine. Seetõttu



võiks eelarvetoetusega seotud dialoogi, tingimuslikkuse, tulemuslikkuse hindamise ja suutlikkuse suurendamise raames edaspidi vahetumalt keskenduda riigi tuludele ja maksuvaldkonna hea juhtimise põhimõtetele (võttes seejuures loodusvarade poolest rikaste riikide puhul arvesse tuludega seotud eriolukorda). Niimoodi oleks võimalik järgida aja jooksul üha paremini maksuvaldkonna hea juhtimise põhimõtteid (s.o läbipaistvus, teabevahetus ja õiglane maksukonkurents). Eriti oluline on küsimus, kas reformide elluviimine ja maksuvaldkonna hea juhtimise põhimõtete järgimine tuleks seada eelarvetoetuse andmise eeltingimuseks.

ELi koostöö üks põhijooni on **piirkondliku integratsiooni** toetamine. Piirkondliku integratsiooniga kaasnevad märkimisväärsed majanduslikud eelised, aga ka uued ülesanded, eelkõige vajadus nihutada tulubaas välistollitariifide asemel riigisiseste maksude kogumisele, sest kaubanduse liberaliseerimine võib viia tollitulude järjepideva vähenemiseni.

**18. küsimus:** Kuidas saab eelarvetoetuse programme kujundada ja rakendada nii, et nendega soodustataks kõige paremal viisil **kaasavat ja jätkusuutlikku majanduskasvu**?

**19. küsimus:** Kuidas saab eelarvetoetusega seotud valdkondliku dialoogi ja tingimuslikkuse raames paremini edendada **riigi tulude tekitamist** ja **kaotada sõltuvus abist**? Millise väljumisstrateegia peaksid rahastajad oma eelarvetoetusega seotud toimingute raames ette nägema ja kuidas seda strateegiat ellu viia?

**20. küsimus:** Kuidas saab eelarvetoetuse kaudu aidata partnerriikidel ja piirkondlike organisatsioonidel edendada **piirkondlikku integratsiooni**?

## 5. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Eelarvetoetuses on nähtud lahendust küsimusele, kuidas abi tõhusamalt kasutada, aga eelarvetoetusega on seotud ka mitmesugused probleemid. Käesolevas dokumendis on püütud esitada küsimusi selle kohta, millised riigid peaksid eelarvetoetust saama, kui suur peaks olema neile antav toetussumma ning kuidas kõige paremini kavandada ja hallata eelarvetoetuse programme. Neid küsimusi tuleks analüüsida paralleelselt tööga, mida tehakse eesmärkide ja põhimõtete kokkuleppimiseks, et aidata eelarvetoetuse kaudu paremini kaasa aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele, jätkusuutliku majanduskasvu edendamisele, vaesuse vähendamisele arenevates partnerriikides ning suurema majandusliku integratsiooni ja poliitilise ühtsuse saavutamisele mujal. Komisjon teeb jõupingutusi eelarvetoetuse kavandamise ja rakendamise käsituse parandamiseks ja paremaks kooskõlastamiseks ELis ning võtab seejuures arvesse eespool nimetatud töö ja muu tegevuse tulemusi.