

LV

LV

LV



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.10.2010
COM(2010) 586 galīgā redakcija

**KOMISIJAS ZAĻĀ GRĀMATA PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

Trešām valstīm sniegtā ES budžeta atbalsta nākotne

1. IEVADS

Ar 2000. gadā noteiktajiem tūkstošgades attīstības mērķiem (TAM) tika stimulēts starptautiskais atbalsts attīstības veicināšanai un dots impulss citām iniciatīvām, lai palielinātu palīdzības apjomu un efektivitāti, pamatojoties uz labām līdzekļu devēju un partnervalstu attiecībām. Šajā procesā svarīgi notikumi ir bijuši Monterejas Vienošanās (2002. g.), Eiropas Konsenss attīstības jomā (2005. g.), Parīzes Deklarācija par palīdzības efektivitāti (2005. g.) un Akras Rīcības programma (2008. g.), iedibinot piecus būtiskus principus: atbildība, saskaņošana, pielāgošana, rezultātu pārvaldība un savstarpējā pārskatatbildība.

Komisija 2000. gadā nāca klajā ar paziņojumu par budžeta atbalstu “Kopienas atbalsts ekonomisko reformu programmām un strukturāliem pielāgojumiem — pārskats un perspektīvas”¹. Tas visu nākamo desmitgadi palīdzēja veidot budžeta atbalsta struktūru. Tagad, kad līdz TAM īstenošanas termiņam, t.i., 2015. gadam, paliek pieci gadi, budžeta atbalsts palīdzības efektivitātes programmā ir kļuvis par ļoti svarīgu sastāvdaļu. Eiropas Komisijas sniegtā budžeta atbalsta saistības 2003.–2009. gadā pārsniedza 13 miljardus euro (aptuveni 25 % no kopējām attiecīgā laikposma saistībām). No kopējās saistību summas aptuveni 56 % bija paredzēti Āfrikas, Karību jūras reģiona un Klusā okeāna (ĀKK) valstīm, 24 % — kaimiņvalstīm, 8 % — Āzijai, 6 % — Latīņamerikai un 5 % — Dienvidāfrikai.

Tomēr no dažādām ieinteresētajām personām, ieskaitot Eiropas Revīzijas palātu, Eiropas Parlamentu, valstu parlamentus un pilsonisko sabiedrību, arvien vairāk izskan jautājumi par budžeta atbalsta kvalitāti, līdzekļu un rezultātu attiecību un atbalsta ietekmi. Šie jautājumi ir jāatrisina, Komisijai virzoties uz priekšu tās darbā pie budžeta atbalsta pieejas uzlabošanas. Svarīgāko jautājumu vidū ir: i) politiskā pārvaldība un politiskā dialoga loma; ii) politikas dialoga loma, nosacījumu loma un saikne ar izpildi un rezultātiem; iii) iekšzemes un savstarpējā pārskatatbildība; iv) budžeta atbalsta plānošana un tā saskaņotība ar citiem instrumentiem; v) risku novērtējuma stiprināšana un cīņa ar krāpšanu un korupciju; vi) budžeta atbalsts nestabilās situācijās; vii) izaugsme, fiskālā politika un iekšzemes ieņēmumu palielināšana. Ļoti svarīgi ir arī uzlabot koordināciju ES līmenī, ņemot vērā budžeta atbalsta sniegšanas institucionālā konteksta maiņu ES līdz ar Lisabonas līgumu un Eiropas Ārējās darbības dienesta izveidi.

Šīs zaļās grāmatas **nolūks** ir apkopot ieinteresēto personu viedokļus par ES budžeta atbalsta mērķiem un izmantojumu, ņemot vērā pēdējo desmit gadu kopīgo pieredzi un vienlaikus atzīstot ES sadarbības atšķirīgo kontekstu un veidu attiecībās ar dažādiem reģioniem un valstīm. Zaļās grāmatas **konkrētie mērķi** ir apzināt iespējas un problēmas, izvirzīt konkrētus jautājumus par to, kā izmantot attiecīgās iespējas un risināt problēmas, un apkopot viedokļus un faktus, lai varētu uzlabot mūsu pieeju budžeta atbalsta jomā.

ES budžeta atbalsta lielākā daļa tiek sniegta jaunattīstības valstīm, un tāpēc īpašs uzsvars ir likts uz sadarbību attīstības jomā. Taču **tvēruma** ziņā šī zaļā grāmata attiecas uz ES budžeta atbalstu visiem reģioniem, ņemot vērā atšķirības jaunattīstības valstu vidū, kā arī atšķirības salīdzinājumā ar ES kandidātvalstīm, potenciālajām kandidātvalstīm un kaimiņvalstīm, kurās Eiropas sadarbības un partnerattiecību mērķi ir vērsti uz reformu un pārejas atbalstu, lai veicinātu ciešāku politisko tuvināšanos un pakāpenisku ekonomisko integrāciju. Līdz ar to

¹ COM (2000) 58, 4.2.2000.

šajā dokumentā aplūkoti jautājumi attieksies uz dažādiem reģioniem, un no atšķirīgiem reģioniem sagaidāmas atšķirīgas atbildes.

Dokumenta 2. iedaļā definēts budžeta atbalsts. 3. iedaļā apkopota pieredze un norādīti galvenie principi budžeta atbalsta struktūrā un īstenošanā. Šā apspriežu dokumenta lielāko daļu aizņem 4. iedaļa, kurā ietverti vairāki salīdzinoši strīdīgi jautājumi, bet 5. iedaļā sniegti secinājumi. Attiecīgie pamatdokumenti atrodami šajā adresē: [*tīmekļa vietne*].

Šī zaļā grāmata tiks publicēta Komisijas tīmekļa vietnē (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Apspriešana norisināsies no 2010. gada 19. oktobra līdz decembra beigām, un tajā var piedalīties ikviens ieinteresētā persona. Privātpersonas, organizācijas un valstis apspriešanā var piedalīties, nosūtot atbildes uz šajā dokumentā uzdotajiem jautājumiem un/vai sniedzot vispārīgas piezīmes par aplūkotajiem jautājumiem. Saņemtās atsauksmes publicēs (iespējams, kopsavilkuma veidā), ja vien iesniedzējs neiebildīs pret personas datu publicēšanu, uzskatot, ka tā kaitētu iesniedzēja likumīgajām interesēm. Šādā gadījumā atsauksmes iespējams publicēt anonīmā veidā. Pretējā gadījumā atsauksmes netiks publicētas, un to saturs principā netiks ņemts vērā. Turklāt norādām, ka, kopš 2008. gada jūnijā Eiropas pārredzamības iniciatīvas ietvaros izveidots Interesu pārstāvju (lobiju) reģistrs, organizācijas ir aicinātas izmantot to, lai informētu Eiropas Komisiju un sabiedrību kopumā par to mērķiem, finansējumu un struktūrām. Saskaņā ar Komisijas politiku gadījumā, ja organizācija nav reģistrējusies, tās atsauksmes tiks uzskatītas par privātpersonas iesniegtām.

Atsauksmes lūdzam sūtīt uz adresi DEV-BSGP@ec.europa.eu. Jautājumus par šo apspriešanu var sūtīt uz iepriekš minēto adresi vai pa pastu uz adresi *European Commission, DG Development, Unit C/3, Office SC-15 05/100, 1049 Brussels, Belgium*.

2. KAS IR BUDŽETA ATBALSTS?

Budžeta atbalsts ir daļa no valstu sadarbības pasākumu kopuma. Tas ietver politikas dialogu, finanšu līdzekļu pārvedumus, izpildes novērtējumu un spēju attīstīšanu, pamatojoties uz partnerattiecībām un savstarpēju pārskatatbildību.

1. ielaidums. Budžeta atbalsta definīcija

Budžeta atbalsts ir **finanšu līdzekļu pārvedums** no ārējas finansējuma iestādes partnervalsts valsts kasei, ja attiecīgā valsts ir izpildījusi savstarpēji saskaņotus maksājuma **nosacījumus**. Šādā veidā piešķirtie finanšu līdzekļi ietilpst partnervalsts vispārējos līdzekļos, un līdz ar to tiek izmantoti saskaņā ar šīs valsts publisko finanšu pārvaldības sistēmu.

ES piešķir budžeta atbalstu vienīgi valstīm, kas atbilst trim **atbilstības kritērijiem**, kuru pamatā ir tiesiskais regulējums, kas attiecas uz ES atbalstu reģioniem. Proti, ir jābūt ieviestai vai jātiek veidotai: a) skaidri definētai valsts (vai nozaru budžeta atbalsta gadījumā — nozares) politikai un stratēģijai; b) uz stabilitāti vērstai makroekonomikas sistēmai; c) ticamai un piemērotai publisko finanšu pārvaldības uzlabošanas programmai. Maksājumi ir atkarīgi no tā, vai tiek pastāvīgi ievēroti šie trīs atbilstības standartkritēriji (kas atspoguļojas "**vispārīgajos nosacījumos**"), un var būt atkarīgi arī no tā, vai ir izpildīti "**īpašie nosacījumi**", kas atspoguļo izpildes kritērijus un rādītājus (bieži vien koncentrējoties uz rezultātiem) prioritārajās jomās.

Ar budžeta atbalstu līdzekļu devēji palīdz partnervalstu valdībām finansēt valdības pamatfunkciju izpildi, piemēram, ceļot skolas un slimnīcas, nodrošinot samaksu skolotājiem un veselības aprūpes darbiniekiem, būvējot infrastruktūru, uzlabojot drošību un tiesiskumu, īstenojot sarežģītas reformas un virzoties uz makroekonomisko stabilitāti.

Ar budžeta atbalstu cenšas novērst tradicionālās projektu pieejas trūkumus (augstas darījumu izmaksas, sadrumstalotas paralēlas sistēmas), jo tā, īpaši no atbalsta ļoti atkarīgās valstīs, kavēja saskaņotas politikas izstrādi partnervalstu valdībās, vājināja valstu iestāžu jau tā ierobežotās spējas un iedragāja palīdzības ilgtspēju. Turpretī attiecībā uz budžeta atbalstu tiek uzskatīts, ka tas veicina partnervalstu atbildību par attīstības politiku un reformu procesu, stiprina valstu pārskatatbildības iestādes un sistēmas un sekmē izaugsmi, nabadzības mazināšanu un attīstības mērķu sasniegšanu.

ES budžeta atbalsts nav beznosacījumu finansējums, un to nepiešķir jebkuram. Svarīgi ir “pamatprincipi” (skatīt 4.1. iedaļu), un pasākumu kopumā būtiska vieta ir politikas dialogam. Turklāt, lai sekmētu pārliecību par līdzekļu pareizu izmantojumu, mazinātu riskus un stimulētu labāku veikumu, ir jābūt izpildītiem atbilstības kritērijiem (skatīt 1. ielaidumu) un dažādiem nosacījumiem. Laika gaitā budžeta atbalsts ir ievērojami attīstījies, un dažādos reģionos tam ir atšķirīga ievirze.

Eiropas Revīzijas palāta ir palīdzējusi Komisijai uzlabot tās pieeju budžeta atbalsta jomā (skatīt 2. ielaidumu). Pēdējās diskusijās ar Komisiju Revīzijas palāta atzina gūtos panākumus, taču norādīja uz trūkumiem, kuri vēl joprojām var traucēt pilnībā atraisīt vispārējā budžeta atbalsta potenciālu. Tā iesaka: skaidrāk definēt katrai valstij izvirzītos mērķus, tādējādi atvieglojot ietekmes novērtēšanu; izmantot pilnīgu risku pārvaldības sistēmu, lai mazinātu finanšu pārvaldības un attīstības riskus; panākt lielāku pārskatāmību un labāku pamatojumu piešķirumiem budžeta atbalstam un noteiktajām un mainīgajām maksājuma daļām; stiprināt ar izpildi saistīto nosacījumu un politikas dialoga pārvaldību; regulārāk sniegt ziņojumus par izpildi, raksturojot gan pozitīvos rezultātus, gan riskus. Šie un iekšējās revīzijas un Eiropas Parlamenta ieteikumi ir būtiski, veidojot ES turpmāko pieeju budžeta atbalstam.

2. ielaidums. Budžeta atbalsts un Eiropas Revīzijas palāta

Revīzijas palāta regulāri pievēršas ES budžeta atbalstam savos ikgadējos ziņojumos. Tā ir arī publicējusi divus īpašos ziņojumus par vispārējā budžeta atbalstu un līdz 2010. gada beigām plāno publicēt trešo. Revīzijas palātas ieteikumi ir ņemti vērā, Komisijai pārskatot un uzlabojot tās pieeju un pamatnostādnes. Revīzijas palātas ieguldījums jo īpaši minams saistībā ar pāreju no specifiska uz nespecifisku budžeta atbalstu (īpašais ziņojums 5/2001), kopējas publisko finanšu pārvaldības novērtējuma sistēmas izveidi un izmantošanu, kā arī ciešāku koordināciju ar līdzekļu devēju vietējiem pārstāvjiem un kopīgiem novērtējumiem (īpašais ziņojums 2/2005). Revīzijas palāta ir vairākkārt devusi vērtējumu par Komisijas dinamisko interpretāciju attiecībā uz atbilstību un ir uzstājusi uz to, lai atbilstību un publisko finanšu pārvaldības rādītājus Komisija raksturotu skaidrāk, formalizētāk un strukturētāk (īpašais ziņojums 2/2005, 2009. gada ziņojums). Revīzijas palāta ir sagatavojusi arī īpašo ziņojumu par ES palīdzību veselības aprūpes jomā. Tajā secināts, ka ar vispārējā budžeta atbalstu vēl nav izdevies dot efektīvu ieguldījumu veselības aprūpes pakalpojumu jomā un tam būtu jāpievēršas vairāk, bet līdztekus būtu jāpalielina nozaru budžeta atbalsta izmantojums (īpašais ziņojums 10/2008). Revīzijas palāta plāno publicēt arī īpašo ziņojumu par izglītību.

Šajā zaļajā grāmatā jēdziens “ES budžeta atbalsts” attiecas uz budžeta atbalstu, ko pārvalda Eiropas Komisija un kura avoti ir no ES budžeta finansētie ārējās darbības instrumenti un no Eiropas Attīstības fonda finansētais atbalsts. Budžeta atbalsts var būt vispārējā budžeta atbalsts (VBA) valsts attīstības stratēģijai vai nozaru budžeta atbalsts (NBA) konkrētas nozares stratēģijai. ES un citi budžeta atbalsta sniedzēji arvien vairāk paralēli izmanto gan vispārējā, gan nozaru budžeta atbalstu, un aizvien pieaug interese par budžeta atbalsta izmantošanu jaunās konkrētās jomās (piemēram, saistībā ar klimata

pārmaiņām). ES un daži citi līdzekļu devēji NBA sniedz kā nespecifisku atbalstu, savukārt daži citi finanšu līdzekļus iezīmē.

VBA un NBA ir **atsšķirīgi mērķi**, kas atspoguļojas nosacījumos un dialogā. VBA ir vērsts uz valsts attīstības politiku un stratēģiju un var tikt izmantots visiem politikas un reformu veidiem; NBA ir vērsts uz kādas nozares politiku un reformu programmu, un tā priekšrocība ir orientācija uz aktuālākajām nozarēm. NBA ir īpaša pievienotā vērtība situācijās, kad budžeta atbalsta īpatsvars valsts budžetā ir neliels un ir vajadzīgs mērķtiecīgāks politikas dialogs un reformas kādā nozarē. Daudzos gadījumos ES abus veidus izmanto paralēli, jo īpaši Āfrikas, Karību jūras reģiona un Klusā okeāna valstīs, VBA papildinot ar NBA, kas dod iespēju valsts attīstības politikā efektīvāk ņemt vērā konkrētas nozares vai reformas īpašās vajadzības.

Koordinācija ir ļoti svarīga. ES ir ievērojama budžeta atbalsta sniedzēja. Tiek strādāts pie tā, lai turpinātu uzlabot koordināciju attiecībā uz politikas un politisko dialogu, programmu izstrādi un īstenošanu, valsts un savstarpējo pārskatatbildību un budžeta atbalsta novērtējuma veikšanu un rezultātu paziņošanu. Tas ir arī ņemts vērā šajā zaļajā grāmatā un palīdzēs uzlabot budžeta atbalsta efektivitāti, kā arī ES līdzekļu devēju rīcības saskaņotību un uzticamību, uzlabojot visu budžeta atbalsta sniedzēju koordināciju.

3. ielaidums. ES budžeta atbalsta attīstība

Budžeta atbalsta jomā 1990. gados sākotnēji gūtā pieredze liecināja, ka nosacījumu izvirzīšana nav īpaši iedarbīga reformu veicināšanā, ir svarīga partnervalstu atbildība par īstenojamo politiku un līdzekļu novirzīšanai konkrētām budžeta pozīcijām ir ierobežota ietekme. Ņemot vērā šo pieredzi, Komisija (2000. gadā) pieņēma **paziņojumu** “Kopienas atbalsts ekonomisko reformu programmām un strukturāliem pielāgojumiem — pārskats un perspektīvas”, ar ko tika ieviests nabadzības mazināšanas budžeta atbalsts (NMBA) un novatoriska pieeja nosacījumiem. Minētajā paziņojumā budžeta atbalstam tika noteikti mērķi, kuri vēlāk kļuva par daļu no palīdzības efektivitātes principiem.

ES budžeta atbalsta programmas arvien vairāk tika piedāvātas uz trim gadiem, ietverot gan **ikgadējas noteiktās maksājuma daļas**, kas atkarīgas no atbilstības kritēriju izpildes, gan **mainīgās maksājuma daļas**, kas atkarīgas arī no savstarpēji saskaņotu mērķu sasniegšanas, vērtējot pēc izraudzītiem rezultātu rādītājiem, galvenokārt sociālajā jomā.

Komisija (un lielākā daļu citu budžeta atbalsta sniedzēju) budžeta atbalstam piemērojamus **atbilstības kritērijus** interpretē dinamiski, prasot atbilstīgas un ticamas reformu apņemšanās un pierādījumus par panākto, nevis atbilstību kādiem obligātiem standartiem. Šī pieeja ir devusi Komisijai iespēju rīkoties visdažādākajās situācijās, tostarp **nestabilās valstīs**, kurās budžeta atbalsts var nostiprināt stabilizācijas panākumus un novērst ekonomiskās un politiskās situācijas pasliktināšanos.

Turklāt 2008. gadā Komisija ieviesa “**TAM līgumus**”, kas tiek noslēgti ar valstīm, kuras ir sekmīgi pārvaldījušas līdzšinējo budžeta atbalstu un pierādījušas savu apņemību virzībā uz TAM sasniegšanu. TAM līgumos saistības ir paredzētas uz 6 gadiem, tādējādi radot valdībām iespēju plānot stratēģijas un budžetu ilgākam laikposmam ar lielāku skaidrību par nākotnē gaidāmajām līdzekļu ienākošajām plūsmām.

3. BUDŽETA ATBALSTS PĀRMAIŅU PROCESĀ — DAŽI SVARĪGĀKIE PRINCIPI

Budžeta atbalsts iepriekšējo desmit gadu laikā ir attīstījies, un ir gūta zināma pieredze par tā struktūru un ietekmi (skatīt 3. un 4. ielaidumu).

4. ielaidums. Budžeta atbalsts — gūtā pieredze

Vērienīgā 2006. gadā veiktā vispārējā budžeta atbalsta (VBA) **novērtējumā** septiņās jaunattīstības valstīs (Burkinafaso, Malāvija, Mozambika, Nikaragva, Ruanda, Uganda un Vjetnama), kuru bija pasūtījusi Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas Attīstības palīdzības komiteja (*OECD-DAC*), tika secināts, ka ar budžeta atbalstu ir izdevies risināt apzinātās palīdzības efektivitātes problēmas un ka ar to iespējams efektīvi, lietderīgi un ilgtspējīgi atbalstīt valstu nabadzības mazināšanas stratēģijas. Tika konstatēts, ka VBA ir pozitīvi ietekmējis saskaņošanu, pielāgošanu un valdību atbildības un pārskatatbildības stiprināšanu. Turklāt tas ir pozitīvi ietekmējis publisko izdevumu efektivitāti un valdību spējas, īpaši publisko finanšu pārvaldības jomā. Budžeta atbalsts vairumā valstu ir arī uzlabojis pakalpojumu pieejamību. Nebija nekādu liecību par to, ka budžeta atbalsts būtiski izstumtu privātos ieguldījumus vai grautu iekšzemes ieņēmumus, ne arī skaidru pierādījumu tam, ka korupcija budžeta atbalsta līdzekļus skartu vairāk nekā citus palīdzības veidus. Tomēr novērtējuma atzinumi bija skeptiskāki saistībā ar ietekmi uz nabadzības mazināšanu un pamatpakalpojumu kvalitāti. Pašlaik Mali, Tunisijā un Zambijā tiek izmēģināta pārskatīta vērtēšanas metodika. Nesen veiktos **Eiropas Komisijas valstu programmu neatkarīgos novērtējumos** par 20 valstīm, kurās budžeta atbalstam bijusi būtiska loma, kopumā apstiprinājies, ka budžeta atbalsts ir noderīgs, un ieteikts to turpināt. Tomēr kopumā ir bijis sarežģīti novērtēt budžeta atbalsta ietekmi uz nabadzības mazināšanu un citiem TAM rādītājiem. Īpaši grūti ir bijis identificēt konkrētās likumsakarības un novērtēt, kādi rezultāti būtu gūti, izmantojot alternatīvus instrumentus (hipotētiskā analīze).

Pieredze liecina, ka budžeta atbalsts nebūtu uzskatāms par pašmērķi, bet par līdzekli palīdzības efektivitātes uzlabošanai un rezultātu sasniegšanai. Un, kaut arī dažādos reģionos konkrētais samērs atšķirsies, var izdalīt vairākus svarīgākos principus, kuri jāievēro budžeta atbalsta izstrādē un īstenošanā un kuriem ES budžeta atbalsta sniedzēju vidū ir plašs atbalsts.

Budžeta atbalsts ir daļa no pasākumu kopuma: budžeta atbalstam ir jābūt kam vairāk nekā finanšu pārvedumam — tas ir daļa no pasākumu kopuma, kurā ietilpst politikas dialogs, izpildes novērtējums, spēju attīstīšana un citi papildinoši pasākumi.

Atbildība: ar budžeta atbalstu jāveicina pašas valsts attīstības stratēģiju īstenošana.

Rezultāti: budžeta atbalstam jābūt vēršam uz izmērāmu rezultātu sasniegšanu.

Prognozējamība: budžeta atbalsts jāsniedz tā, lai nodrošinātu prognozējamību īstermiņā un ilgtermiņā.

Pārskatatbildība: budžeta atbalsts jāsniedz tā, lai sekmētu attiecīgo valdību pārskatatbildību pret iedzīvotājiem, valstu parlamentiem un augstākajām revīzijas iestādēm par līdzekļu izmantojumu un rezultātiem (iekšzemes pārskatatbildība). Budžeta atbalsts turklāt jāsniedz tādā veidā, kas nodrošina, ka partnervalstis pilda savas saistības pret līdzekļu devējiem un līdzekļu devēji pilda savas saistības pret partnervalstīm (savstarpējā pārskatatbildība).

Koordinētāka ES pieeja: ES budžeta atbalsts jāsniedz tā, lai tiktu uzlabota koordinācija gan ES iekšienē, gan ārpus tās un lai tiktu veicināta ES rīcības saskaņotība un uzticamība.

Sabiedrības atbalsts: Lai ES ieinteresētās personas piekristu budžeta atbalstam, tam jābūt tādām, kas nodrošina spēcīgus pierādījumus par partnervalstīs sasniegtajiem rezultātiem un gūtajiem panākumiem. Turklāt partnervalstu iedzīvotājiem būtu jāspēj saprast un saskatīt, kādu labumu viņu valstīm dod budžeta atbalsts.

4. BUDŽETA ATBALSTS — SVARĪGĀKIE JAUTĀJUMI

Ir skaidrs, ka joprojām pastāv dažādas problēmas, kas jāatrisina, lai uzlabotu budžeta atbalsta kvalitāti, līdzekļu un rezultātu attiecību un ietekmi. Svarīgākie jautājumi, attiecībā uz kuriem ir mazāk skaidrības vai vienprātības par to, kā rīkoties, ir saistīti ar:

- politisko pārvaldību un politiskā dialoga lomu;
- politikas dialoga lomu, nosacījumu lomu un saikni ar izpildi un rezultātiem;
- iekšzemes un savstarpējo pārskatatbildību;
- budžeta atbalsta plānošanu un tā saskaņotību ar citiem instrumentiem;
- risku novērtējuma stiprināšanu un cīņu ar krāpšanu un korupciju;
- budžeta atbalstu nestabilās situācijās;
- izaugsmi, fiskālo politiku un iekšzemes ieņēmumu palielināšanu.

Šīs problēmas ir sīkāk aplūkotas turpmāk, norādot jautājumus, uz kuriem ieinteresētās personas tiek aicinātas sniegt atbildes. Tiks novērtēts, ja atbildes būs pamatotas ar faktiem un piemēriem.

4.1. Politiskā pārvaldība un politiskā dialoga loma

Politiskā pārvaldība pēdējā laikā ir kļuvusi par vienu no kritiskākajiem jautājumiem budžeta atbalsta jomā. Jautājums ir par to, vai budžeta atbalstam būtu nepārprotami jāizvirza nosacījums, ka valstij ir jāievēro tādi pamatprincipi kā cilvēktiesības, demokrātijas principi un tiesiskums (skatīt 5. ielaidumu), vai arī tiem būtu jāpaliek kā principiem, kas ir jebkuras sadarbības pamatā un kuri tādējādi ir piemērojami partnerattiecībām kopumā un visiem palīdzības veidiem.

OECD-DAC pamatnostādnēs minēts, ka “politiskie nosacījumi nebūtu konkrēti izvirzāmi budžeta atbalstam vai atsevišķiem palīdzības instrumentiem, bet būtu jāizskata partnervalsts un līdzekļu devēju vispārīgā politiskā dialoga ietvaros”².

Galū galā budžeta atbalstu (tāpat kā projektu) vienmēr ir iespējams apturēt, ja nopietni pārkāpti pamatprincipi. Tas ir saskaņā ar ES instrumentiem un nolīgumiem par attīstību un sadarbību kopumā attiecīgajos reģionos³ un ir nepieciešams budžeta atbalsta un palīdzības vispārīgās leģitimitātes nodrošināšanai. Pieredze liecina, ka **politiski jutīgie jautājumi** attiecībā uz budžeta atbalstu saasinās, jo īpaši, ja ir runa par vispārējā budžeta atbalstu (VBA), jo tas lielā mērā tiek uztverts kā atbalsts partnervalsts vispārējai politiskajai nostājai. Bieži tiek uzskatīts, ka politiskie riski attiecībā uz nozaru budžeta atbalstu (NBA) ir mazāk izteikti, jo tādā gadījumā atbalsta konkrētas nozares politikas īstenošanu, nevis partnervalsts kopējo attīstības politiku. Daudzi līdzekļu devēji ir konstatējuši, ka tad, ja partnervalstī ir politiskie

² *DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support (vol 2, 2005).*

³ Jo īpaši Kotonū nolīgums, Attīstības sadarbības instruments (DCI), Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instruments (ENPI) un Pirmspievienošanās palīdzības instruments (IPA).

sarežģījumi vai palielinās korupcija, NBA salīdzinājumā ar VBA ir vieglāk pamatot valsts nodokļu maksātājiem un parlamentiem.

5. ielaidums. Pamatprincipi

Šajā zaļajā grāmatā jēdziens “pamatprincipi” attiecas vienīgi uz politiskajiem elementiem, kas atspoguļoti ES Lisabonas līguma vispārīgajos noteikumos par Savienības ārējo darbību.

Proti: *“Savienības starptautiskās darbības virzītājspēks ir principi, kuri ir iedvesmojuši tās izveidi, attīstību un paplašināšanos un kurus tā tiecas veicināt visā pasaulē, proti, demokrātija, tiesiskums, universāls un nedalāms cilvēktiesību un pamatbrīvību princips, cilvēka cieņas neaizskaramība, vienlīdzības un solidaritātes princips, kā arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Statūtu un starptautisko tiesību ievērošana”* (21. panta 1. punkts).

Pēdējā laikā konstatētās politiskās pārvaldības problēmas vairākās jaunattīstības valstīs, kuras saņem budžeta atbalstu, ir mudinājušas dažus līdzekļu devējus pievērst lielāku uzmanību tādiem pamatprincipiem kā cilvēktiesības, demokrātijas principi un tiesiskums, budžeta atbalstu aktīvāk izmantojot plašāku politisko mērķu sasniegšanai. Ņemot vērā valsts budžeta nepārprotami politisko raksturu un ciešo saikni starp dialogu par partnervalsts vispārējām politikas prioritātēm un politisko dialogu, rodas divi galvenie jautājumi.

Pirmais jautājums ir par budžeta atbalsta sniegšanu situācijā, kad ir problēmas ar pamatprincipu ievērošanu. Daži līdzekļu devēji aptur maksājumus, bet citi tos turpina. Šāda nekonsekvenca attiecīgo partnervalstu valdībām var radīt nepareizu priekšstatu. Tāpēc ir jārod tāda pieeja, kas sekmē saskaņotību un konsekvenču, nodrošinot pamatprincipu atbalstīšanu un ievērošanu un līdztekus aizsargājot pozitīvo ietekmi uz attīstību, tostarp budžeta atbalsta prognozējamību.

Otrais jautājums ir par politiskās pārvaldības dialoga risināšanai piemērotāko platformu. Vieni uzskata, ka, lai panāktu maksimālu sviras efektu un ietekmi uz politiskajiem jautājumiem saistībā ar pamatprincipiem, ir jāizmanto visi iespējamie līdzekļi, tostarp dialoga process par budžeta atbalstu. Citi, atzīstot, ka šie principi ir jebkuras attīstības sadarbības pamatā, vairāk atbalsta politisko platformu, kas ir nošķirta no dialoga procesa par budžeta atbalstu, bet ir mijiedarbībā ar to.

1. jautājums. Vai budžeta atbalsta (īpaši vispārējā budžeta atbalsta) darbību izstrādē būtu vairāk vērtības jāvelta partnervalstu saistībām ievērot **pamatprincipus** un, ja būtu, tad kādā veidā? Konkrēti, vai budžeta atbalsta programmās būtu vairāk jāizmanto politiskās pārvaldības nosacījumi? Vai ir pamats tam, lai pieeja attiecībā uz **politiskajiem nosacījumiem** vispārējā budžeta atbalsta gadījumā būtu atšķirīga salīdzinājumā ar nozaru budžeta atbalstu?

2. jautājums. Kā panākt to, ka budžeta atbalsta process ir saskaņā ar **politisko dialogu** par pamatprincipiem, vienlaikus nodrošinot, ka **politikas dialogs** ir vērsti uz savstarpēji saskaņotajiem attīstības mērķiem? Kuras būtu līdzekļu devēju un partnervalsts iesaistei **piemērotākās platformas un piemērotākais līmenis**, lai izvirzītu un apspriestu jautājumus saistībā ar pamatprincipiem?

3. jautājums. Kāda būtu līdzekļu devēju pareizā **reakcija** uz problēmām ar pamatprincipu ievērošanu, līdztekus aizsargājot pozitīvo ietekmi uz attīstību un budžeta atbalsta prognozējamību?

4.2. Politikas dialoga loma, nosacījumu loma un saikne ar izpildi un rezultātiem

Lai nodrošinātu, ka savstarpēji saskaņoto mērķu sasniegšanai vajadzīgie politikas pasākumi ir apzināti, apspriesti un ar pilnīgu resursu segumu, ļoti svarīgi, lai **politikas dialogs** sakņotos partnervalsts budžeta un politikas procesos. Šis dialogs palīdz izveidot ciešāku saikni starp resursu (ieskaitot budžeta atbalstu) izmantojumu un rezultātu sasniegšanu, un, lai tas būtu efektīvāks, ir jāiegulda liels darbs. Piemēram, īpaši svarīgi ir panākt augstāko revīzijas iestāžu, valstu parlamentu, privātā sektora un pilsoniskās sabiedrības organizāciju aktīvāku iesaisti.

Politikas dialogs ir svarīgs šādās jomās: izaugsmes stratēģija; makroekonomiskā stabilitāte; fiskālā politika (ietverot iekšzemes ieņēmumu nodrošināšanu un budžeta sastādīšanu centralizētā un decentralizētā līmenī); nozaru politika (īpaši sociālajā jomā); sociālā aizsardzība (ietverot nosacītu maksājumu shēmas⁴); publisko finanšu pārvaldība; tādi plašāki pārvaldības jautājumi kā korupcijas un krāpšanas apkarošana, publiskā sektora reforma, ieskaitot decentralizāciju. **Politikas dialogs** atšķiras no daudz plašākā **politiskā dialoga** par pamatprincipiem, kaut arī tiem, protams, būtu vienam otru jāpapildina un jāstiprina. Galvenais jautājums ir par to, kā šo politikas dialogu padarīt efektīvāku. Tas savukārt rada jautājumus par šādiem aspektiem: dialoga tvērums un nepieciešamās prasmes; nosacījumu loma; pareizais līdzsvars starp politikas reformām un rezultātu rādītājiem gan izpildes novērtēšanas struktūrās, gan kā maksājumu priekšnosacījumiem (skatīt arī 6. ielaidumu).

6. ielaidums. Politikas dialogs par budžeta atbalstu dažādās situācijās

Budžeta atbalsta mērķi nosaka to, kāds konkrētajā valstī būs politikas dialoga tvērums un veids. Šie mērķi un dialoga struktūra atšķiras atkarībā no konkrētās valsts apstākļiem un attīstības līmeņa, tās attiecību veida ar ES un vispārējās līdzekļu devēju iesaistes. Piemēram, **Āzijas vai Latīņamerikas** valstīs, kurās palīdzības un budžeta atbalsta īpatsvars valsts budžetā parasti ir ļoti mazs, dialogs, visticamāk, būs daudz savādāks nekā ar vairumu **Āfrikas** valstu. Attiecībās ar **mazajām salu valstīm un aizjūras zemēm un teritorijām (AZT)** var nākties risināt specifiskus jautājumus saistībā ar, piemēram, valsts iestāžu darbinieku mazo skaitu, spēcīgas valsts politikas un stratēģiju trūkumu, neatkarīgu makroekonomikas sistēmu neesību un citu līdzekļu devēju vājo iesaisti un ierobežoto koordināciju ar tiem. **ES kaimiņvalstīs un paplašināšanās valstīs**, kurās ES politika ir vairāk vērsta uz ES orientētu reformu veicināšanu ar mērķi sekmēt politisko tuvināšanos un ekonomisko integrāciju, ir lielāks uzsvars uz partnervalstu atbildību par konkrētiem politikas pasākumiem, kas jāsteno īstermiņā, piemēram, ar ES *acquis* saskaņīgu tiesību aktu pieņemšanu stabilizācijas un asociācijas nolīgumu kontekstā attiecībā uz kandidātvalstīm un potenciālajām kandidātvalstīm un apspriešanas procesā esošo asociācijas nolīgumu kontekstā attiecībā uz kaimiņvalstīm.

Politikas dialoga efektivitāte ir atkarīga no līdzekļu devēja personāla kompetences un spējas analizēt problēmas, kuras kavē virzību uz saskaņotajiem attīstības mērķiem, un apzināt un īstenot risinājumus. Tomēr daudziem līdzekļu devējiem trūkst tam vajadzīgo cilvēkresursu. Daļēji šo problēmu iespējams risināt, vairāk daloties zināšanās un efektīvāk sadalot darbu budžeta atbalsta sniedzēju vidū, taču ir jāveic arī jauni ieguldījumi vajadzīgajās prasmēs.

Nosacījumi. Budžeta atbalsta saņēmēju valstu izraudzīšanās, pamatojoties uz atbilstības kritērijiem, ir leģitīms nosacījumu izvirzīšanas gadījums. Komisija pašlaik neizvirza minimālās prasības, jo tā uzskata, ka svarīgākas ir partnervalstu apņemšanās attiecībā uz reformu procesu. Maksājumu veikšanai izvirzītie nosacījumi var būt gan politikas pasākumu

⁴ Šīs shēmas paredz maksājumus nabadzīgām ģimenēm ar nosacījumu, ka viņu bērni iet skolā un viņiem ir nodrošināta primārā veselības aprūpe (piemēram, Brazīlijā, Meksikā, Bangladešā).

īstenošana, gan konkrētu rezultātu sasniegšana. Pieejamie fakti liecina, ka ar politikas nosacījumiem reti izdodas panākt reformas, ja tām konkrētajā valstī nav spēcīga sabiedrības atbalsta. Daudzi līdzekļu devēji, ieskaitot Eiropas Komisiju, lielāku uzsvāru ir likuši uz rezultātiem, kaut arī vairumā programmu izmantots politikas un rezultātu rādītāju apvienojums.

Izpilde un rezultāti. Eiropas Komisija ir uzsākusies iniciatīvu budžeta atbalsta programmās izmantot iznākuma un rezultātu rādītājus, lai uz to pamata novērtētu panākumus un lemtu par mainīgo maksājuma daļu summu, kā arī dotu virzību politikas dialogam⁵. Šīs pieejas nolūks bija dot partnervalstu valdībām iespēju pašām noteikt savu politiku (saskaņā ar atbildības principu) un stimulēt diskusiju par to, kā un kāpēc politika ir (vai nav) devusi rezultātus. Tomēr ir radušies jautājumi un problēmas saistībā ar: statistikas dienestu spēju regulāri apkopot, izanalizēt un izplatīt lietderīgus, objektīvus un kvalitatīvus izpildes novērtēšanai nepieciešamos statistikas datus; rādītāju un mērķu izvēli; to, vai izpildi labāk iespējams novērtēt, koncentrējoties tikai uz šiem rādītājiem vai veicot vispusīgāku izpildes novērtējumu; raugoties vispārīgāk — to, cik lielā mērā valstis uz rezultātiem balstītos nosacījumus uztver kā efektīvu stimulu uzlabot izpildi.

Orientācija uz rezultātiem ir ļoti svarīga. Taču budžeta atbalsta piešķiršana atkarībā no konkrētajiem rezultātiem ir sarežģītāka nekā projektu gadījumā, jo budžeta atbalsta līdzekļi nonāk valsts kopējā budžetā, līdz ar to tiem nevar izsekot. Tomēr līdzekļu devējiem ir jāatskaitās par budžeta atbalsta izmantojumu, tāpēc ES — un Eiropas nodokļu maksātājiem — ir svarīgi gūt skaidrus pierādījumus tam, ka partnervalstis līdzekļus tērē paredzētajiem mērķiem, nodrošina labu līdzekļu un rezultātu attiecību un sasniedz savstarpēji saskaņotos mērķus. Tas nozīmē, ka līdzekļu devējiem savā analizē un politikas dialogā ir jāpievēršas visām galvenajām valdības publisko finanšu pārvaldības (PFP) sistēmas un fiskālās politikas jomām, aptverot visu budžeta ciklu. Ja tiek konstatēti trūkumi, valdībām ir jāpierāda, ka tām ir piemērota un ticama PFP reformu programma, un laika gaitā jāsniedz pierādījumi par panākto. Labākai budžeta analīzei ir liela nozīme finanšu pārvaldības sistēmas darbības uzlabošanā un pozitīvas budžeta atbalsta ietekmes nodrošināšanā. Joprojām sarežģīts uzdevums ir noteikt konkrētus mērķus, izpildes rādītājus un uzraudzības sistēmu, kas raksturotu budžeta atbalsta ieguldījumu attīstībā un nabadzības mazināšanā. Šajā kontekstā ļoti svarīgi ir attīstīt uz pieprasījumu un rezultātiem vērstas spējas, jo īpaši nozaru ministrijās un tādās kontroles iestādēs kā valstu augstākās revīzijas iestādes un parlamenti.

⁵ Pasaules attīstības centrs (CGD) ir izstrādājis pieeju *cash on delivery* (nauda par paveikto), kas paredz maksājumus atkarībā no sasniegtajiem rezultātiem un atlīdzību par paveikto un kas šajā ziņā ir vēl radikālāks jauninājums.

4. jautājums. Kā **politikas dialogu** ar partnervalstīm padarīt efektīvāku un vispusīgāku, veicinot reformu īstenošanu un rezultātu un mērķu sasniegšanu?

5. jautājums. Kā līdzekļu devējiem vajadzētu izmantot budžeta atbalsta sniegšanas **nosacījumus**, lai uzlabotu izpildi, un kā tiem būtu jāreaģē uz savstarpēji saskaņoto nosacījumu neizpildi?

6. jautājums. Kā varētu uzlabot izpildes uzraudzības sistēmas un kā budžeta atbalsta darbībā vislabāk izmantot **rezultātu rādītājus**, lai risinātu iepriekš norādītās problēmas?

7. jautājums. Kā uzlabot **publisko finanšu pārvaldības** sistēmas sniegumu, ieskaitot krāpšanas novēršanas pasākumus, un kā uzlabot budžeta atbalsta **līdzekļu un rezultātu attiecību**? Vai ES attiecībā uz budžeta atbalstu būtu jāizvirza minimālās prasības?

4.3. Pārskatatbildība

Iekšzemes pārskatatbildība ir partnervalsts valdības atbildība pret tās iedzīvotājiem un iestādēm (parlamentu, augstākajām revīzijas iestādēm) par politikas lēmumiem, ieņēmumu iekasēšanu, budžeta piešķirumiem un rezultātiem. Tas ir mijiedarbīgs process. Iedzīvotājiem un iestādēm ir jāspēj prasīt no savas valdības atbildību par tās rīcību, pārbaudīt ļaunprātīgas izmantošanas gadījumus un piemērot sankcijas. Partnervalsts valdības pārskatatbildība pret tās iedzīvotājiem ir būtisks motivējošais faktors attīstības rezultātu sasniegšanā. Tā ir svarīga saistībā ar **valsts atbildību** par tās attīstības programmu. Budžeta atbalsts principā ir pakļauts valsts parlamenta un revīzijas iestāžu pārbaudēm, kas projektiem bieži vien nav piemērojamas.

Tomēr līdz šim iekšzemes pārskatatbildības jomā ir bijuši vērojami tikai niecīgi uzlabojumi, daļēji tāpēc, ka ir vajadzīgs zināms laiks, lai īstenotu pārmaiņas un lai tās dotu rezultātus. Daudzās valstīs pilsoniskās sabiedrības un parlamentu spēja ietekmēt un uzraudzīt politikas lēmumus pārredzamā budžeta procedūrā joprojām ir vāja. Valstu pārskatatbildības iestāžu un sistēmu stiprināšana budžeta atbalsta sniedzējiem ir sarežģīts uzdevums. Var gadīties, ka līdzekļu devēju prasības aizēno iekšzemes pārskatatbildību, ja tiek uzspiesta no ārienes noteikta programma, īpaši gadījumos, kad budžeta atbalsta summa salīdzinājumā ar valsts budžetu ir liela.

Savstarpējā pārskatatbildība. No **līdzekļu devēju** viedokļa savstarpējā pārskatatbildība ir svarīga, lai līdzekļu devējas valsts valdība saviem deputātiem un nodokļu maksātājiem varētu pierādīt, ka attīstības palīdzībai atvēlētie publiskie līdzekļi tiek izmantoti efektīvi. No **partnervalstu viedokļa** ir vajadzīgas ticamas līdzekļu devēju saistības sniegt savlaicīgu, prognozējamu, pārredzamu un pilnīgu informāciju par palīdzības plūsmām (īpaši par budžeta atbalstu), ievērojot budžeta ciklu, lai būtu iespējams izstrādāt un īstenot tādu budžetu, kas ļauj sasniegt savstarpēji saskaņotos politikas mērķus un prioritātes. Turklāt partnervalstīm ir jāinformē sabiedrība par attiecībām ar līdzekļu devējiem un ieguvumiem no budžeta atbalsta. Tomēr pilsoniskā sabiedrība var pārbaudīt valdības rīcību tikai tad, ja ir pieejama būtiskā informācija par konkrētiem pasākumiem iztērētajām summām un ir izveidoti mehānismi, lai attiecīgās iestādes, ieskaitot līdzekļu devējus, informētu par krāpšanas un korupcijas gadījumiem.

8. jautājums. Kas budžeta atbalsta (ieskaitot spēju veidošanu) izstrādē būtu jādara, lai partnervalstīs vēl vairāk veicinātu **iekšzemes pārskatbildību** un atbildību, ieskaitot pilsoniskās sabiedrības iesaisti?

9. jautājums. Kā ar **savstarpējo pārskatbildību** būtu iespējams palielināt budžeta atbalsta darbību efektivitāti gan līdzekļu devējās valstīs, gan partnervalstīs?

10. jautājums. Kādi pamanāmības/komunikācijas pasākumi būtu jāveic līdzekļu devējās valstīs un partnervalstīs, lai veicinātu savstarpējo pārskatbildību?

4.4. Budžeta atbalsta plānošana un tā saskaņotība ar citiem instrumentiem

Lēmums par to, vai un cik lielu budžeta atbalstu sniegt, ir jāskata palīdzības plānošanas vispārīgajā kontekstā, kurā piešķirumus valstīm nosaka, pamatojoties uz vajadzībām un izpildi. Tas ir saistīts ar vispārīgu politiekonomisko analīzi, katras valsts finansējuma vajadzībām (ņemot vērā tās vidēja termiņa fiskālo satvaru un līdzekļu devēju un kreditoru reāli iespējamo ieguldījumu), līdzekļu apgūšanas spēju un budžeta atbalsta riskiem un paredzamo pozitīvo ietekmi. Kad valsts konteksts ir pienācīgi izanalizēts, tostarp izvērtējot valdības padarīto apzināto trūkumu novēršanā un pieejamos valsts resursus, var attiecīgi lemt par sadarbības mērķiem un piemērotāko palīdzības veidu, cita starpā ņemot vērā tādus aspektus kā vienības izmaksas un līdzekļu un rezultātu attiecība.

Līdztekus budžeta atbalstam pastāv vairāki citi palīdzības veidi, tostarp vertikālie fondi, vairāku līdzekļu devēju ieguldījumu fondi (*MDTF*), kopējie fondi un projektu palīdzība. Plašs palīdzības sniegšanas veidu klāsts tiek uzskatīts par priekšrocību tādā ziņā, ka dod iespēju atšķirīgās situācijās apmierināt atšķirīgas vajadzības un sasniegt atšķirīgus mērķus. Dažās tādās jomās kā atbalsts nevalstiskajiem dalībniekiem vai vēlēšanu procesam ir skaidrs, ka palīdzību nevar un nevajag sniegt budžeta atbalsta veidā. Citos gadījumos, piemēram, attiecībā uz augsta līmeņa speciālajām zināšanām vai vērienīgiem ieguldījumiem infrastruktūrā, par piemērotāko palīdzības veidu jālemj, ņemot vērā valsts kontekstu.

Attiecībā uz vispārējā budžeta atbalstu un nozaru budžeta atbalstu būtisks jautājums ir par to, vai budžeta atbalstam konkrētā valstī būtu jābūt vērstam uz virkni jomu (VBA), aptverot plašas valsts politikas jomas, taču riskējot ar mazāku efektivitāti nozaru politikas dialogā, vai arī tam būtu jābūt vērstam uz konkrētām nozarēm (NBA), panākot efektīvāku politikas dialogu, bet riskējot ignorēt vispārīgus, vairākām nozarēm aktuālus jautājumus, kas svarīgi, lai gūtu panākumus nozaru līmenī. Daudzos gadījumos ES abus atbalsta veidus izmanto paralēli (skatīt 2. iedaļu).

11. jautājums. Kādus kritērijus Komisijai vajadzētu izmantot, pieņemot lēmumus par to, **cik lielu** budžeta atbalstu attiecīgā gadījumā piešķirt atbalstāmajām valstīm?

12. jautājums. Kādas ir priekšrocības un trūkumi **vispārīgā un nozaru budžeta atbalsta** paralēlai sniegšanai konkrētā valstī un attiecīgi tikai viena budžeta atbalsta instrumenta izmantošanai? Kādā situācijā NBA būtu uzskatāms par efektīvāku budžeta atbalsta veidu?

13. jautājums. Kādas ir priekšrocības un trūkumi un kādiem jābūt praktiskajiem noteikumiem konsekvences un efektīvas koordinācijas nodrošināšanai, ja paralēli VBA/NBA izmanto vēl vairākus citus palīdzības instrumentus?

4.5. Risku novērtējuma stiprināšana un cīņa ar krāpšanu un korupciju

Jebkura palīdzības veida (sākot no projektu palīdzības līdz budžeta atbalstam) efektivitāti un ietekmi var graut dažādi riski, kurus nepieciešams mazināt. Budžeta atbalstam un attiecīgi projektu palīdzībai ir atšķirīgs risku profils, un tas nozīmē, ka risku pārvaldībā ir jāņem vērā izvēlēta palīdzības sniegšanas metode. **Budžeta atbalsta** risku pārvaldības sistēma ir svarīgs instruments atbilstības novērtēšanai, programmu plānošanai, izstrādei un īstenošanai un politikas dialoga strukturēšanai. Tas ir instruments, kas paredzēts ES finanšu interešu aizsardzībai. Tas ir arī būtisks aspekts dinamiskajā pieejā atbilstībai (skatīt 1. ielaidumu), kuras pamatā ir ticamas reformu apņemšanās un pierādījumi par paveikto. Šajā kontekstā ir svarīgi attiecībā uz budžeta atbalstu pārskatīt un stiprināt pieeju risku pārvaldībai.

Ja partnervalstī, kura saņem budžeta atbalstu, ievērojami pasliktinās **politiskā pārvaldība**, tas var nopietni mazināt valsts budžeta kā kopējo interešu atspoguļojuma lomu un graut pārskatatbildības mehānismus. Tas savukārt var graut budžeta atbalsta ieguldījumu pārredzamības uzlabošanā un paša budžeta pārvaldību un galu galā mazināt budžeta atbalsta efektivitāti. Lai novērtētu politiskos riskus, jārisina intensīvs politiskais dialogs, kas ietver budžeta atbalstam svarīgus aspektus.

Makroekonomisko un attīstības risku pārvaldībai nepieciešamas spēcīgas uzraudzības procedūras, piemērota diagnostika un rādītāji un spēja vajadzības gadījumā noformulēt un veikt koriģējošos pasākumus. Noderīgu rādītāju vājā kvalitāte un ierobežotā pieejamība apgrūtina šo risku pārvaldību. Lai risku pārvaldība būtu efektīva, ļoti svarīgi ir uzlabot attiecībā uz valsts un nozaru politikas īstenošanas panākumiem notiekošā dialoga tvērumu un kvalitāti.

Liela nozīme ir **finanšu riska** pārvaldības instrumentu uzlabošanai. Budžeta atbalsta gadījumā atbalsta sniedzēja līdzekļus pārvalda saskaņā ar partnervalsts publisko finanšu pārvaldības un kontroles sistēmām un procedūrām (skatīt 1. ielaidumu). Finanšu risku novērtē un mazina, uzlabojot **publisko finanšu pārvaldības** efektivitāti un iedarbīgumu. Ar regulāru diagnostiku var apzināt galvenos panākumus un trūkumus, un to var izmantot, sagatavojot un īstenojot reformu programmas, kuru piemērotību un ticamību uzrauga budžeta atbalsta procesā.

Korupcija nopietni apdraud darbu attīstības jomā. Tā grauj demokrātiju un labu pārvaldību, iedragājot oficiālos un institucionālos procesus. Korupcija kaitē ekonomiskajai attīstībai, jo tā atņem prioritārajiem izdevumiem paredzētos līdzekļus, rada neefektivitātes problēmas un nozīmē iepirkuma procedūru neievērošanu sabiedrisko pakalpojumu jomā. Korupcija ir viens no galvenajiem faktoriem, kas budžeta atbalsta jomā ietekmē “par” un “pret” argumentu samēru. Ja korupcijas problēmas netiek risinātas, zūd uzticība budžetam un politekonomikai vispār, un tas **ietekmē finanšu un attīstības riskus**. Turklāt, tā kā atbalsta sniedzēju līdzekļi tiek iekļauti valsts budžetā, Komisija neuzzina par iespējamām krāpšanas vai korupcijas gadījumiem un nevar tos izmeklēt. Partnervalsts budžeta līdzekļu piesavināšanās gadījumā līdzekļu atgūšana var izrādīties apgrūtināta. Tāpēc ir ļoti svarīgi, lai Komisija un līdzekļu devēji kopumā ar partnervalstu valdībām risinātu ciešu dialogu par korupcijas jautājumiem.

Partnervalsts budžeta situāciju var ietekmēt arī **ārējā riska faktori**, piemēram, nelabvēlīga starptautiskā finanšu un ekonomiskā situācija, pamatpreču cenu nestabilitāte vai klimatiskie apstākļi. Nesenā pasaules finanšu un ekonomikas krīze atklāja, cik izteikta pasaulē ir

savstarpējā atkarība. Lai palielinātu budžeta, tostarp nodokļu struktūras, izturību pret ārējiem triecieniem, ir jāuzrauga un jāmazina ārējie riski.

14. jautājums. Kā varētu pēc iespējas **vispusīgi** novērtēt un **pārvaldīt** iepriekš minētos **riskus**, uzlabojot budžeta atbalsta efektivitāti?

15. jautājums. Kāda veida pasākumus ES vajadzētu veikt, ja krāpšanas un korupcijas riska līmenis tiek vērtēts kā augsts?

16. jautājums. Kāda būtu līdzekļu devēju pareizā reakcija — ieskaitot finanšu koriģējošos pasākumus — uz liela apmēra korupcijas vai krāpšanas gadījumiem politikas īstenošanā, izmantojot budžeta atbalstu?

4.6. Budžeta atbalsts nestabilās situācijās

Budžeta atbalstam var būt būtiska loma zināmas ekonomiskās un politiskās stabilitātes nodrošināšanā valstīs, kurās ir nestabila situācija.

7. ielaidums. Nestabilas situācijas

Tās ir situācijas, kad sociālais līgums ir laužts, jo valsts nespēj vai nevēlas pildīt savas pamatfunkcijas un pienākumus attiecībā uz pakalpojumu sniegšanu, resursu pārvaldību, tiesiskumu, vienlīdzīgu piekļuvi varai, iedzīvotāju drošību un aizsardzību un pilsoņu tiesību un brīvību aizsardzību un veicināšanu. Vispārinot, krīzes pārvarēšana valstī ietver trīs secīgus posmus, kuri bieži vien pārklājas un kuros iesaistās politiskie partneri un līdzekļu devēji. Ārkārtas situācijas posmam seko miera nodrošināšanas posms, kas ietver sociālo un ekonomisko atveseļošanu un institucionālās struktūras atjaunošanas aizsākumu. Trešais posms ir makroekonomiskā stabilizācija (kad parasti atsākas starptautisko finanšu iestāžu palīdzība, kolīdz atmaksāti parādi), kas ved uz attīstību. Katrā valsts krīzes pārvarēšanas posmā ir iespējams lemt par budžeta atbalsta piešķiršanu.

Kaut arī riski jau pēc definīcijas ir augsti, neiejaukšanās izmaksas un efektīva atbalsta ieguvumi (piemēram, nodrošinot tādas valsts pamatfunkcijas kā pakalpojumu sniegšana un drošība) var būt daudz lielāki. Atbilstības kritēriji ir jāinterpretē tādā veidā, lai ņemtu vērā partnervalsts faktisko rīcībspēju, apņēmību un panākumu potenciālu. Taču, lai nodrošinātu risku pienācīgu un pastāvīgu novērtēšanu un pārvaldību, nopietnu progresu uzraudzību un atbalsta elastību, ir nepieciešama ciešāka koordinācija to līdzekļu devēju vidū, kuri ir gatavi atbalstīt valsts atjaunošanu. Komisija kopā ar SVF, Pasaules Banku un Āfrikas Attīstības banku strādā pie “kopējas pieejas dokumenta”. Tomēr pašlaik ir salīdzinoši maz divpusējo līdzekļu devēju, kas sniedz budžeta atbalstu valstīm, kurās ir nestabila situācija.

17. jautājums. Vai budžeta atbalsts būtu izmantojams, lai sekmētu stabilitāti **nestabilās valstīs**, un, ja būtu, tad kā?

4.7. Izaugsme, fiskālā politika un iekšzemes ieņēmumu palielināšana

Gan partnervalstu attīstības stratēģijas, gan ES uzmanība arvien vairāk papildus sociālo pakalpojumu sniegšanai pievēršas ilgtspējīgas **ekonomiskās izaugsmes** nozīmei. Līdz ar to ir

jānodrošina, ka ar attīstības palīdzību kopumā un jo īpaši ar budžeta atbalstu tiek stimulēta un veicināta arī integrējoša izaugsme un ilgtspējīga attīstība, kā arī nabadzības mazināšana. Vairāk uzmanības būs jāvelta tam, lai apzinātu pasākumus, kas veicami, lai likvidētu ilgtspējīgas izaugsmes nopietnākos šķēršļus, kuru vidū var būt nepiemērota ekonomiskā infrastruktūra, birokrātija vai cilvēkresursu nepietiekamība. Budžeta atbalsts šajā ziņā var noderēt, veicinot makroekonomisko stabilitāti, uzņēmējdarbības vides uzlabošanai nepieciešamo galveno reformu īstenošanu un efektīvāku budžeta sadali. Īpaši svarīgs temats budžeta atbalsta politikas dialogā ir fiskālā politika.

Lai nodrošinātu makroekonomisko stabilitāti, sasniegtu attīstības mērķus un noturētu sasniegto, mazinātu nabadzību, sasniegtu TAM mērķus un stiprinātu iekšzemes pārskatbildību, izšķirīga loma ir iekšzemes ieņēmumu nodrošināšanai. Šajā ziņā nozīme ir gan partnervalstu ekonomiskajai izaugsmei, gan nodokļu sistēmām. Uzlabojot jaunattīstības valstu spēju iekasēt ieņēmumus saskaņā ar labas pārvaldības principiem (pārredzamība, informācijas apmaiņa un taisnīga nodokļu konkurence), ilgtermiņā mazināsies šo valstu atkarība no palīdzības un galu galā varēs paredzēt budžeta atbalsta **izbeigšanas stratēģiju**, budžeta atbalsta lomai mainoties līdz ar nepieciešamās palīdzības mazināšanos šajās valstīs. Partnervalstīm ir jāapņemas stiprināt savas nodokļu sistēmas un uzlabot iekasēšanas rādītājus.

Plaša nodokļu bāze apvienojumā ar ieņēmumu un izdevumu efektīvu pārvaldību palielina valsts leģitimitāti un stiprina valdības un iedzīvotāju attiecības. Vienam no budžeta atbalsta programmu mērķiem būtu jābūt uzlabot atbalsta saņēmējas valsts spēju atrisināt ieņēmumu iekasēšanas valsts un starptautiskā līmeņa problēmas, lai stiprinātu pārskatbildību un pašpaļāvību un mazinātu ilgtermiņa atkarību. Lai gan dažās budžeta atbalsta programmās ir ietverti ieņēmumu jautājumi, galvenais uzsvars šajās programmās paredzētajā dialogā un nosacījumos ir bijis uz publisko izdevumu pārvaldības uzlabošanu. Tādējādi budžeta atbalsta dialogā, nosacījumos, izpildes novērtējumā un spēju attīstīšanā ir iespējams tiešāk pievērsties iekšzemes ieņēmumu jautājumiem un labai pārvaldībai nodokļu jomā (ņemot vērā arī specifiskās ieņēmumu problēmas dabas resursiem bagātās valstīs). Līdz ar to būtu iespējams pakāpeniski arvien noteiktāk norādīt uz labas pārvaldības principiem nodokļu jomā (t.i., pārredzamība, informācijas apmaiņa un taisnīga nodokļu konkurence) un panākt to ievērošanu. Svarīgs ir jautājums par to, vai budžeta atbalsta sniegšanai būtu jāizvirza nosacījums, ka jāveic reformas nodokļu jomā un jāievēro labas pārvaldības principi.

Svarīgs aspekts ES sadarbībā ir arī **reģionālās integrācijas** veicināšana. Reģionālā integrācija dod ievērojamus ekonomiskos ieguvumus, taču rada arī jaunus uzdevumus, jo īpaši saistībā ar nepieciešamību pāriet no ieņēmumu bāzes, kuras pamatā ir ārējie tarifi, uz iekšējiem nodokļu avotiem, jo tirdzniecības liberalizācija var izraisīt neatgriezenisku muitas nodokļu ieņēmumu mazināšanos.

18. jautājums. Kā budžeta atbalsta programmas izstrādāt un īstenot tā, lai pēc iespējas veicinātu **integrējošu un pastāvīgu izaugsmi**?

19. jautājums. Kā ar budžeta atbalsta politikas dialogu un nosacījumiem varētu veicināt lielākus **iekšzemes ieņēmumus un izbeigt atkarību no palīdzības**? Kāda atbalsta izbeigšanas stratēģija līdzekļu devējiem būtu jāiekļauj budžeta atbalsta darbībās un kā to organizēt?

20. jautājums. Kā budžeta atbalstu varētu izmantot, lai partnervalstīm un reģionālajām organizācijām palīdzētu sekmēt **reģionālās integrācijas** procesu?

5. SECINĀJUMI UN TURPMĀKIE PASĀKUMI

Budžeta atbalsts tiek uzverts kā risinājums, kas dod iespēju uzlabot palīdzības efektivitāti, taču tam piemīt arī savas problēmas. Šā dokumenta mērķis ir uzdot jautājumus, kas palīdzētu spriest, kurām valstīm būtu jāsniedz budžeta atbalsts, cik lielam tam būtu jābūt un kā labāk izstrādāt un pārvaldīt budžeta atbalsta programmas. Šie jautājumi ir jāanalizē un ir jāstrādā pie savstarpēji pieņemamu mērķu un principu kopuma, kas dotu iespēju ar budžeta atbalstu efektīvāk veicināt tūkstošgades attīstības mērķu sasniegšanu, pastāvīgu izaugsmi un nabadzības mazināšanos jaunattīstības valstīs un sekmēt ekonomisko integrāciju un politisko tuvināšanos pārējās partnervalstīs. Pamatojoties uz šīs apspriešanas un cita darba rezultātiem, Komisija uzlabos pieeju budžeta atbalsta izstrādei un īstenošanai, cenšoties panākt labāku pieejas koordināciju ES.