

I

(Teave)

KONTROLLIKODA

ERARUANNE nr 2/2005

AKV riikidele antava EAFi eelarvetoetuse kohta: riigi rahanduse reformi komisjonipoolne juhtimine

(esitatud vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2005/C 249/01)

SISUKORD

	Punkt	Lehekülg
LÜHENDID JA MÕISTED		3
KOKKUVÕTE	I–V	4
Mehhanismi kirjeldus	I–II	4
Kontrollikoja audit	III	4
Auditi tulemused	IV–V	4
SISSEJUHATUS	1–2	5
AUDITEERITAV ALA: OTSENE SUUNAMATA EELARVETOETUS	3–18	5
Määratlus	3–5	5
Riigi rahanduse juhtimise parandamine: üks eelarvetoetuse eesmärkidest	6–8	5
Eelised: abisaajariikide kergem kohandumine uuendustega ja menetluste lihtsustumine	9–11	5
Puudus: siseriiklike finantsüsteemide puudustega seotud riskid	12–14	6
Rakendamine: tingimuslik abi	15	6
Reguleerivad sätted	16–18	7
KONTROLLIKOJA AUDIT	19–22	7
Auditi eesmärk	19–20	7
Auditi lähenemisviis	21–22	7
AUDITI LEIUD	23–74	8
Hinnang riigi rahanduse juhtimise algele olukorrale	23–40	8
Metoodikaraamistiku määratlemine	23–30	8
Metoodikaraamistikku on täiustatud, kuid see tuleks lõpuni välja töötada	23–27	8
Abikõlblikkuse tingimuste dünaamiline tõlgendamine	28–29	9
Programmide omavaheline sidusus tuleks muuta selgemaks	30	9

	Punkt	Lehekülg
Metoodikaraamistiku rakendamine	31–37	9
Esialgset hinnangud on üldiselt ülevaatlikud ja seotud riikliku reformiprogrammiga	31–33	9
Korruptsioonivastane võitlus: küsimus, mis vajab tähelepanu	34	10
Institutsiooniline toetus on kooskõlastatud, kuid pole mitte alati kaasatud üldisse raamistikku	35–36	10
Delegatsioonide juhtide soovitusel puuduvad	37	11
Andmete tõesus	38	11
Komisjoni otsused ei ole piisavalt põhjendatud	39–40	11
Reformide edenemise jälgimine	41–74	12
Metoodikaraamistiku on väljatöötamisel	41–46	12
Delegatsioonide järelevalvearuandeid tuleks täiustada	42–44	12
Tulemusnäitajaid täiustatakse	45–46	13
Metoodikaraamistiku rakendamine	47–68	13
Delegatsioonide järelevalvearuanded on ebatäielikud	47	13
Tulemusnäitajad ei ole alati piisavalt motiveerivad	48–51	14
Rahastajatevaheline kooskõlastus on riigiti ebaühtlane	52–55	14
Suhteid parlamentide ja kõrgeimate kontrolliasutustega tuleb tugevdada	56–62	15
Komisjonis napib personali	63–68	16
Tegelikkuses reformid edenevad, kuid abisaajariikide juhtimises on ikka veel väga palju puudusi	69–71	16
Komisjoni asjakohane reageerimine	72–74	17
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	75–89	18
Järeldused	75–83	18
Soovitused	84–89	18
LISA 1 — Kuus tabelit eelarvetoetuse olulisuse kohta		20
LISA 2 — Riigi rahanduse juhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistiku projekt		24
LISA 3 — Komisjoni poolt kasutatavad tulemusnäitajad		28
LISA 4 — Mosambiik kui rahastajatevahelise kooskõlastamise hea tava näide		30
Komisjoni vastused		31

LÜHENDID JA MÕISTED

ADB	—	Aafrika Arengupank
AFD	—	Agence Française de Développement (Prantsusmaa arenguasutus)
AKV	—	Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid, kes on alla kirjutanud Cotonou lepingule
BWIs	—	Bretton-Woodsi institutsioonid (Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond)
CFAA	—	Country Financial Accountability Assessment (riigi finantsvastutuse hindamine)
DFID	—	Department for International Development (Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengu keskasutus)
CPAR	—	Country Procurement Analytical Review (riigihangete hindamisaruanne)
EAF	—	Euroopa Arengufond
EMCP	—	Expenditure Management and Control Programme (kulutuste haldamis- ja kontrolliprogramm)
FRA	—	Fiduciary Risk Assessment (tagatiseta antud laenuga seotud riskide analüüs)
HIPC	—	Highly Indebted Poor Country (suure laenukoormusega vaesed riigid)
HOAP	—	Harmonisation of Overseas Audit Practice (rahvusvaheliste audititavade ühtlustamine)
IFAC	—	International Federation of Accountants (Rahvusvaheline Raamatupidajate Föderatsioon)
IMF	—	International Monetary Fund (Rahvusvaheline Valuutafond)
ISA	—	International Standards on Auditing (rahvusvahelised auditistandardid)
MoU	—	Memorandum of Understanding (partnerlusleping)
OECD	—	Organisation for Economic Cooperation and Development (Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon)
PAF	—	Performance Assessment Framework (tulemuslikkuse hindamisraamistik)
PARPA	—	<i>Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta</i> (absoluutse vaesuse vähendamise tegevuskava)
PEFA	—	Public Expenditure Financial Accountability (riiklike kulutuste finantsaruandlus)
PEMFA	—	Public Expenditure Management and Financial Accountability (riiklike kulutuste haldamine ja finantsaruandlus)
PER	—	Public Expenditure Review (riiklike kulutuste ülevaade)
PETS	—	Public Expenditure Tracking Survey (riiklike kulutuste kontroll)
PFMA	—	Public Finance Management Assessment (riigi rahanduse juhtimise hindamine)
PPARP	—	Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (vaesuse vähendamise mitmeaastane toetusprogramm)
PRGF	—	Poverty Reduction and Growth Facility (vaesuse vähendamise ja majanduskasvu rahastamisvahend)
PRSP	—	Poverty Reduction Strategy Paper (vaesuse vähendamise strateegiat käsitlev dokument)
PSCAP	—	Public Service Capacity Building Programme (avaliku teenistuse suutlikkuse arendamise programm)
ROSC	—	Report on the Observance of Standards and Codes (standardite ja eeskirjade järgimise aruanne)
SAI	—	Supreme Audit Institution (kõrgeim kontrolliasutus)
SISTAFE	—	<i>Sistema de Administração Financeira do Estado</i> (riiklik finantsjuhtimissüsteem)

KOKKUVÕTE

Mehhanismi kirjeldus

I. Otsese suunamata eelarvetoetuse maht on viimastel aastatel oluliselt kasvanud ja moodustab praegu umbes ühe viiendiku EAFi abist. Eelarvetoetusel on mitmeid märkimisväärseid eeliseid — eelkõige parem kohandumine uuendustega ja suurem lihtsus (vt punktid 9–11), kuid sellega seondub ka kõrge riskitase. See risk erineb teist liiki toetusi mõjutavast riskist (vt punktid 12–13): eesmärgid on ambitsioonikamad ning toetused kantakse abisaajariikide tuludesse, kes seejärel kasutavad vahendeid vastavalt oma juhtimissüsteemidele, mis on enamasti puudulikud. Eelarvetoetuse põhimõte on aidata abisaajariikidel nimetatud riski vähendada, võimaldades neil samal ajal oma arengut juhtida kasvu ja vaesuse vähendamise kaudu. Enamik rahastajatest on üha suuremal määral huvitatud sellisest toetusvormist, mis erineb põhimõtteliselt tavapärasest projektitoetuste meetodist (vt punkt 11).

II. Komisjon on valmis andma eelarvetoetust puuduliku juhtimissüsteemiga riikidele eeldusel, et need viivad ellu süsteemide parandamise reforme (vt punktid 28–29). See on pikaajaline protsess. Seetõttu on komisjon välja töötanud vahendeid, mille eesmärgiks ei ole mitte ainult esialgse hinnangu andmine riigi rahanduse juhtimise kvaliteedile ja kavandatud reformidele, vaid ka juhtimise ja reformide edusammude hindamine.

Kontrollikoja audit

III. Auditi eesmärgiks oli uurida, kuidas juhtis komisjon aastatel 2003–2004 riigi rahandusega seotud riske eelarvetoetuse raames (vt punkt 12), kontrollides riigi rahanduse juhtimise kvaliteeti ja abisaajariigi algatatud reformide tõhusust (vt punktid 19–20). Audit keskendus eelkõige otsese suunamata eelarvetoetuse programmidele, mida maksti EAFist Cotonou lepingu raames. Audit põhines komisjoni peakorteris ja viies riigis läbi viidud kontrollidel (vt punktid 21–22).

Auditi tulemused

IV. Analüüsi- ja järelmeetmed, mida komisjon rakendab kooskõlas teiste rahastajatega, eriti koostöös Maa-ilmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF), annavad suhteliselt laialdast teavet, mis võimaldab komisjonil asjakohaselt tegutseda. Siiski tuleb parandada nimetatud meetmete ülesehitust (vt punktid 23–27 ja 42–46) ning rakendamist (vt punktid 31–37 ja 47–68). Mõningad ülesehituslikud puudused ilmnevad hinnangu andmise tasandil ja järelaruannetes, mis ei ole piisavalt täielikud ega informatiivsed. Lisaks ei kooskõlastata meetmeid kohalikul tasandil vajalikul määral teiste rahastajatega ja meetmete rakendamisel ei kaasata piisavalt asjassepuutuvate abisaajariikide parlamente ja siseriiklikke kontrolliasutusi.

V. Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- a) ajakohastada ja täiendada oma metoodikajuhendit, muuhulgas järelaruannete osas (vt punkt 84);
- b) anda abisaajariikide abikõlblikkuse kohta selgemaid tõendusmaterjale (vt punkt 85);
- c) võtta kasutusele motiveerivad riigi rahanduse tulemusnäitajad (vt punkt 86);
- d) töötada välja uus riigi rahanduse juhtimise kvaliteedi hindamisvahend ja soodustada selle heakskiitmist võimalikult paljude rahastajate poolt (vt punkt 87);
- e) tugevdada kohalikku koostööd rahastajate vahel (vt punkt 88);
- f) tugevdada oma suhteid abisaajariikide parlamentide ja kõrgeimate kontrolliasutustega (vt punkt 89).

SISSEJUHATUS

1. 2000. aastal uuris kontrollikoda, kuidas oli komisjon teostanud järelkontrolli AKV riikides eelarvetoetusteks ette nähtud struktuurilise kohandamise toetusega seotud ekvivalentfondide kasutamise üle. ⁽¹⁾ Sellest ajast alates on komisjon nimetatud toetuseliigi asendanud eelarvetoetusega, mis moodustab nüüd üle ühe neljandiku kogu üheksanda EAFi abist (vt *lisa 1 tabel A*).

2. Parlament ⁽²⁾ ja nõukogu ⁽³⁾ on tunnistanud eelarvetoetuse eeliseid. Nimetatud institutsioonid on aga mures kontrolli korralduse pärast ja on komisjonil soovitanud tähelepanelikult järgida Cotonou lepingu artikli 61 lõiget 2 (vt punkt 18) ning kindlustada kooskõlas teiste rahastajatega rangem järelevalve abisaajariikides riigi rahanduse juhtimise osas võetud suuna ja juhtimise parandamiseks mõeldud reformide edusammude üle.

AUDITEERITAV ALA: OTSENE SUUNAMATA EELARVETOETUS**Määratlus**

3. Eelarvetoetust makstakse abisaajariikide eelarvetesse, korvamaks siseriiklike vahendite puudujääki. See pakub tuge abisaajariikide maksebilansile ja riigi rahandusele. Praegu on enamik komisjoni makstavast eelarvetoetusest "otsene" ja "suunamata". *Lisa 1 tabelist B* ilmneb, kui kaaluka osa moodustab see kogu EAFi abist. *Lisa 1 tabelis C* on näidatud eelarvetoetuste suurus riikide kaupa.

4. Toetus on "otsene", kuna see kantakse eelarvesse otse, ilma riigi jaoks olulise impordi tarvis samas ulatuses valuutat eraldamata. Selline mehhanism on üldjuhul vajalikum, sest peaaegu kõigi abisaajariikide vääring on konverteeritav ja vabalt kaubeldav.

5. Toetus on "suunamata", kuna seda ei saa eristada teistest eelarvetuludest ega siduda konkreetsete kuludega. See erineb suunatud eelarvetoetusest, kus EAFi toetused makstakse erikontodele, mille kasutamine nõuab delegatsiooni juhi allkirja. Suunatud eelarvetoetust kasutatakse vaid tõsiste likviidsusprobleemidega riikide puhul. ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 5/2001 (EÜT C 257, 14.9.2001).

⁽²⁾ Vt Euroopa Parlamendi resolutsioon, mis sisaldab tähelepanekuid kuuenda, seitsmenda ja kaheksanda EAFi 2002. aasta eelarve täitmise osas komisjonile kinnituse andmise otsuse kohta, ELT L 330, 4.11.2004.

⁽³⁾ Vt nõukogu AKV/FIN töögrupi 19. veebruari 2004. aasta dokument nr 6107/04, mis käsitleb komisjonile kuuenda, seitsmenda ja kaheksanda EAFi finantsjuhtimise kohta kinnituse andmist (2002. eelarveaasta).

⁽⁴⁾ 2000. aastal mõõnis komisjon, et suunamise tõhusus on piiratud, suuresti selle kõrvalmõjude (viivitused elluviimisel ja eelarveprotsessi kilustatus), suunamisprotseduuri kohmakuse ja eelkõige eelarveosade omavahelise vahetatavuse tõttu.

Riigi rahanduse juhtimise parandamine: üks eelarvetoetuse eesmärkidest

6. Eelarvetoetuse peamisteks eesmärkideks on kasvu hõlbustamine ja vaesuse vähendamine, mis on mõlemad ka ÜRO millenniumi arengueesmärkide hulgas. ⁽⁵⁾

7. Enamikus asjaomastes AKV riikides viiakse eesmärged ellu vaesuse vähendamise strateegiat käsitleva dokumendi (PRSP) kaudu, mille koostab vastav riik ja kinnitavad põhilised rahastajad. Dokumendis esitatakse peamised keskpikad suunised, mis riik on oma elanikkonna vaesuse vähendamiseks vastu võtnud.

8. Riigi rahanduse juhtimise reformid on EAFi üldise vaesuse vähendamise strateegia ja otsese suunamata eelarvetoetuse üheks osaks. Võttes arvesse komisjoni dünaamilist lähenemist (vt punkt 28), saavad taolised reformid iseenesest oluliseks eelarvetoetuse eesmärgiks.

Eelised: abisaajariikide kergem kohandumine uuendustega ja menetluste lihtsustamine

9. Otsene suunamata eelarvetoetus võimaldab komisjonil saada täieliku ülevaate riigieelarvete haldamisest, käivitades riikidega pideva dialoogi haldamise parandamise reformide üle. Euroopa maksumaksja rahal on tasakaalustav mõju, mis aitab parandada riikliku eelarvetulu ja -kulu üldist kvaliteeti ja tõhusust. Nimetatud parandused aitavad kaasa arengule tervikuna ja tõhusustavad abi, mida antakse erinevatele rahastajate poolt rahastatavatele projektidele.

10. Eelarvetoetus peaks aitama riikidel paremini uuendustega kohanduda kui mitmesugustele projektidele antav abi. Lisaks saab toetus eelarve lahutamatuks osaks ja kuulub seega riigi parlamendi kontrolli alla.

11. Eelarvetoetus võib suurel määral lihtsustada kulumenetlusi, vähendades nende arvu. Kuna eelarvetoetus kantakse riigieelarvesse, kasutatakse seda riigieelarve täitmise menetluste kohaselt, samal ajal kui muid eeliseid pakkuvaid projekte rakendatakse tavaliselt väljaspool abisaajariikide eelarveid ⁽⁶⁾ ja juhitakse vastavalt erinevate rahastajate spetsiifilistele menetlustele ⁽⁷⁾ (vt *diagramm 1*).

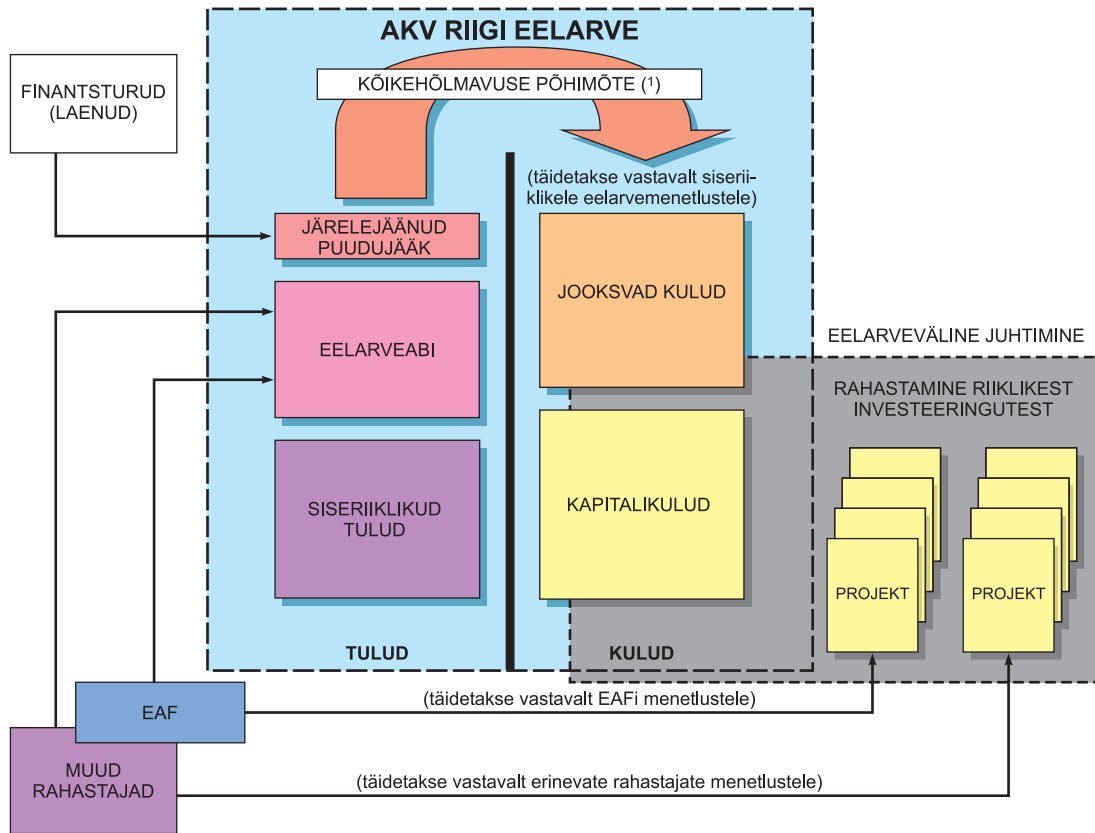
⁽⁵⁾ Vt ÜRO Peaassamblee poolt 8. septembril 2000. aastal vastu võetud resolutsioon nr 55/2.

⁽⁶⁾ See praktika vähendab eelarve terviklikkust. Kuigi osad projekte juhitakse eelarveväliselt, kajastatakse neid siiski raamatupidamise aastaaruannetes, mis seega lahendab teavitamisprobleemi.

⁽⁷⁾ Sageli lahku eraldi juhtimise tõttu valitsusasutusest töötajaid, kes värvatakse antud projekte juhtima kõrgema palgaga ajutistes juhtimiskeskustes.

Diagramm 1

EAFi abitsükkel eelarvetoetuse ja projektide kohta



(1) Vastavalt kõikehõlmavuse põhimõttele võib riigieelarves kasutada kõiki tulusid kõigi kulude katteks, st tulud ei ole määratud katma teatud kulusid.

Allikas: Kontrollikoda.

Puudus: siseriiklike finantssüsteemide puudustega seotud riskid

12. Kui otsene suunamata eelarvetoetus on abisaajariigile üle kantud, toimub selle kasutamine vastavalt asjassepuutuva riigi eelarvemenetlustele. See kujutab endast kõrget riski Euroopa maksumaksja rahale, mis selliste menetlustega tavaliselt seondub. Rahastajad on riskist teadlikud ja lepivad sellega riigieelarve menetluste parandamise reformide elluviimise tingimusel.

13. Riigi rahanduse uuendamine on pikaajaline protsess. Rahastajad investeerivad tulevikku, andes nõusoleku suunata aastate jooksul abi arenevasse süsteemi, mis ei taga koheselt piisavat läbipaistvust, usaldusväarsust ja mõjusust.

14. Lisaks mõjutab nimetatud eelarvete sõltuvus välisabist üldiselt, sealhulgas EAFi abist (vt lisa 1 tabel D), abisaajariikide eelarvete prognoositavust ja tulude usaldusväarsust. Probleemi muudab teatud juhtudel keerulisemaks tingimuslik ja muutuvsummaga osamaksete süsteem.

Rakendamine: tingimuslik abi

15. Komisjon rakendab oma otsesest suunamata eelarvetoetust kolmeaastaste programmide raames. Rahalisi vahendeid makstakse välja pooleaastaste või aastaste osadena pärast seda, kui komisjon on hinnanud nende vastavust üldistele eeltingimustele (mis puudutavad kogu programmi) ja spetsiifilistele eeltingimustele (mis puudutavad teatud osa). Mõned osamaksete on muutuvad, mis tähendab, et neid arvutatakse tulemusnäitajate alusel.

Reguleerivad sätted

16. 23. juunil 2000. aastal Cotonous allkirjastatud ja üheksandat EAFi reguleeriva AKV-EÜ partnerluslepingu (Cotonou leping) artikli 67 lõigetes 1, 3 ja 4 sätestatakse, et eelarvetoetusest osa saada soovivates AKV riikides peab toimuma makromajanduse ja valdkondade ümberkujundamine viisil, mis on majanduslikult elujõuline ning sotsiaalselt ja poliitiliselt talutav. Kui ümberkujundamist toetab Bretton Woods institutsioonide (BWI) programm, on antud tingimus automaatselt täidetud.

17. Vastavalt Cotonou lepingu artikli 61 lõike 1 punktile c makstakse abi otse AKV riikidele, mille vääringud on konverteeritavad ja vabalt kaubeldavad.

18. Lepingu artikli 61 lõikes 2 sätestatakse, et "otsest eelarvetoetust makromajanduse ja valdkondade ümberkujundamiseks antakse juhul, kui:

- a) riik kulutab piisavalt läbipaistvalt, vastutustundlikult ja tulemuslikult;
- b) riik on välja töötanud täpsed makromajanduslikud ja valdkondlikud tegevuspõhimõtted ning põhilised rahastajad on need heaks kiitnud;
- c) riigihanked on avalikud ja läbipaistvad."

KONTROLLIKOJA AUDIT**Auditi eesmärk**

19. Käesoleva auditi eesmärgiks oli uurida, kuidas on komisjon juhtinud 2003–2004. aastal riigi rahandusega seotud ja sellele toetusvormile iseloomulikke riske, st kuidas komisjon on kontrollinud riigi rahanduse juhtimise kvaliteeti ja abisaajariikide poolt läbiviidud reformide mõjusust. See tähendas hinnangu andmist, kas nii programmi rahastamisotsuse tegemisel kui alates selle rakendamisest:

- a) oli komisjon määratlenud sobiva *metoodikaraamistiku* võimaldamaks hinnata esialgset olukorda ja sellele järgnevat abisaajariikide rahanduse juhtimise arengut;

- b) *rakendati* nii alg- kui järeletapis metoodikaraamistikku õigesti;

- c) rahastamisotsuste aluseks olnud ja seejärel ka järelauditi dokumentides sisaldunud teave *andis olukorrast õige ülevaate*;

- d) rahastamisotsused olid korralikult põhjendatud ja läbipaistvad ning kas komisjon oli nende põhjal rakendanud asjakohaseid *meetmeid*.

20. Käesoleva auditi eesmärgiks ei olnud siiski seisukoha võtmine selle kohta, kas eelarvetoetuse andmine on soovitatavam kui projektide rahastamine, samuti ei hinnatud auditis eelarvetoetuste mõju vaesuse vähendamisele. Eesmärk ei olnud ka auditeerida abisaajariikide rahanduse juhtimist ja reformi, ehkki kontrollikoda esitas dokumentide analüüsi, intervjuude ja kohapealsete külastuste põhjal vastavate riikide rahanduse olukorra ja reformide edenemise kohta mõned leiud (vt punktid 69–71).

Auditi lähenemisviis

21. Kontrollide viidi läbi komisjoni peakorteris ja teavet koguti Maailmapangalt ning IMF-ilt. Kontrollikoda külastas viit AKV riiki (vt tabel 1), kus kontrollis käimasolevaid otsese suunamata eelarvetoetuse programme. ⁽¹⁾ Riigid valiti välja põhimõttel, et need annaksid hea ülevaate riigi rahanduse juhtimise erinevatest traditsioonidest ja oleksid representatiivsed (nii geograafiliselt kui suurusjärgult) komisjoni poolt makstavate eelarvetoetuste osas.

⁽¹⁾ Põhiline kohapealsete külastuste käigus kogutud teave kinnitati ministeeriumidevahelisel konverentsil, mille teemaks oli tulemusjuhtimise, keskpika kuluraamistiku ja eelarvetoetuse mõju riigi rahandusele. Konverentsi korraldasid Senegali majandus- ja rahandusministeerium ja IDEA International koostöös Benini, Burkina Faso, Cabo Verde ja Mali majandus- ja rahandusministeeriumidega ning arengupartneritega (Maailmapank, IMF, EL, Kanada ja Holland). Konverentsist võtsid osa ka kontrollikoja audiitorid.

Tabel 1

Viies külastatud riigis uuritud programmid

Külastatud riik	Uuritud rahastamisleping ja lepingu periood	Väärtus (miljonit eurot)	Protsent 9. EAFi raames kavandatud koguabist
Etiopia	Nr 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mosambiik	Nr 6567/MOZ, 2002–2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	Nr 9012/NIR, 2003–2005	90	26,0 %
Tšaad	Nr 9067/CD, 2004–2006	50	18,3 %
Sambia	Nr 9114/ZA, 2004–2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ Etiopia eelarveaasta algab juulis.

⁽²⁾ Protokolliga määrati Mosambiigile veel 16,4 miljonit eurot, rahastamaks 2004. aastal korraldatud valimisi.

Allikas: Rahastamislepingud ja riiklikud näidisprogrammid (NIP) EAFi raames.

22. Kõigis külastatud riikides vaadati esmalt läbi delegatsiooni ettevalmistatud lepingud ja aruanded. Neid võrreldi teiste rahastajate ja valitsuse aruannetega ning olukorraga asutustes, mis tegutsevad riigi rahanduse juhtimise erinevatel tasanditel: eelarve kavandamine ja täitmine, raamatupidamisaruannete esitamine, sise- ja välisaudit. ⁽¹⁾

AUDITI LEIUD

Hinnang riigi rahanduse juhtimise algsele olukorrale**Metoodikaraamistiku määratlemine**

Metoodikaraamistikku on täiustatud, kuid see tuleks lõpuni välja töötada

23. 2002. aasta märtsis koostasid EuropeAidi koostööamet (EuropeAid), arengu peadirektoraat (DEV) ja välissuhete peadirektoraat (RELEX) "Metoodikajuhendi eelarvetoetuse programmitöö ja rakendamise kohta kolmandates riikides" (edaspidi juhend), mis oli osaliselt vastuseks kontrollikoja eelnevatele soovitudele. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Igas riigis käidi parlamendi rahanduskomisjonis, erinevates rahandusministeeriumi osakondades, kahes kulutavas ministeeriumis — enamasti tervishoiu ja haridusministeeriumis (keskasutustest kuni koolide ja kohalike tervisekeskusteni), sise- ja välisauditi asutustes ja keskpangas, samuti kohtuti põhiliste rahastajate ja kodanikuühiskonna esindajatega ning korrupsioonivastaste valitsusväliste organisatsioonide olemasolu korral kohtuti ka nende esindajatega.

⁽²⁾ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 5/2001 eelarvetoetusteks ette nähtud struktuurilise kohandamise toetuse ekvivalentfondide kohta (EÜT C 257, 14.9.2001) ja eriaruanne nr 1/2002 makromajandusliku finantsabi kohta kolmandatele riikidele ja struktuurilise kohandamise meetmete kohta Vahemeremaades (EÜT C 121, 23.5.2002).

Ka 2005. aastal on juhend selles valdkonnas põhiliseks viitedokumendiks ja selle olemasolu tähendab olulist edasiminekut võrreldes varasema olukorraga. Siiski ilmnes juhendi uurimisel puudusi seoses riigi rahanduse algse olukorra hindamisega.

24. Juhendis ei pöörata piisavalt tähelepanu siseriiklikele tuludele, sh riigiosalusega ettevõtete tuludele, millele peaks osutama sama suurt tähelepanu ⁽³⁾ kui kuludele. Siseriiklike tulude kogumise ja sissenõudmise paranemine, mis võib osutada eeskirjade vastaselt tehtud kulutuste vähendamisest vähem kulukaks ja kiiremini mõjuvaks, alandab tegelikult välisabi vajadust samal määral ja peaks maksumaksjaid enam motiveerima nõudma siseriiklikelt ametiasutustelt aruandmist maksumaksjate raha kasutamise kohta.

25. Rahastamisetpaneku raamistikus esitatakse liiga üldsooline ülevaade teabe kohta, mis peab riigi rahanduse hindamises sisalduma. Juhendis peaks sisalduma detailne hindamismall, mis võiks tugineda näiteks delegatsioonide järelevalvearuannetele (vt punkt 42).

26. Rahastamisetpaneku raamistiku osas, mis käsitleb abisaajariikide abikõlblikkust, ei leidu ühtegi viidet Cotonou lepingu artikli 61 lõikele 2 (vt punkt 18).

⁽³⁾ Sageli arvestatakse valitsuse reformides tuludega (vt punkt 70), ka komisjon peaks selle aspekti süstemaatilisemalt oma programmidesse kaasama.

27. Alates juhendi avaldamisest 2002. aasta märtsis on erinevad komisjoni osakonnad saatnud delegatsioonidele kümme-kond tegevussuunist. Sel põhjusel ei ole olemas eelarveabi meetmete rakendamise suuniste täielikku kogumit. Kasuks tuleks praegu pooleliolev juhend võimalikult kiirelt välja töötada ning näha ette sellesse regulaarsete ajavahemike tagant uuenduste tegemine. ⁽¹⁾

Abikõlblikkuse tingimuste dünaamiline tõlgendamine

28. Komisjon tõlgendab Cotonou lepingu artikli 61 lõikes 2 sätestatud tingimusi dünaamiliselt. Komisjon leiab, et rahastamisotsuse tegemise ajal riigi rahanduse juhtimist mõjutavad puudused ei takista eelarveabi programmi käivitamist, eeldusel, et reforme soovitakse läbi viia ja neid peetakse rahuldavaks. Selle tulemusel ei võta komisjon arvesse mitte ainult riigi rahanduse juhtimissüsteemide algset olukorda, vaid ka riigi seatavaid arengusuundi. ⁽²⁾ Ka mitmed teised rahastajad, sh Bretton-Woodsi institutsioonid, ei käsitle mitte ainult künnisväärtust või absoluutset kvalitatiivset tasandit, vaid arvestavad ka riigi rahanduse juhtimissüsteemide täiustamise võimalusega.

29. See tõlgendus laiendab antud sätte ulatust ja suurendab seega riski Euroopa maksumaksja rahale, kuna kasutatakse abisaajariikide riigieelarve menetlusi. Selline tõlgendus nõuab rangeimat järelevalvet olukorra ja asjassepuutuva riigi rahanduse juhtimise arengu üle.

Programmide omavaheline sidusus tuleks muuta selgemaks

30. Otsese eelarvetoetuse programmid ei keskendu piisavalt riigi võetud arengusuundadele ja nende plaanipärasele järgimisele. Juhendis ei sätestata, et kõik rahastamissetpanekud ja -lepingud peavad tagama ja selgesõnaliselt välja tooma loogilised seosed järgnevate osade vahel:

a) riigi rahanduse juhtimises avastatud puudused;

b) valitsuse reformiprogramm;

⁽¹⁾ Samal ajal peaks komisjon muutma kõik eelarveabi operatiivjuhtimiseks vajalikud suunised oma personalile siseveebis kättesaadavaks.

⁽²⁾ Juhendi punktis 3.4 viidatakse, et "oluline on nii enne igasuguse toetuse andmist kui selle käigus tagada, et antud riigi rahanduse juhtimise arengusuunda võiks hinnata rahuldavaks."

c) nimetatud reformide elluviimiseks vajalikud institutsionaalsed vahendid;

d) üld- ja eritingimused (mis on programmi elluviimise eeltingimusteks), tulemusnäitajad (mida kasutatakse muutuvsumмага osamaksete arvutamisel) ja muud järeelmeetmed (mida võetakse arvesse dialoogis siseriiklike ametiasutustega, eriti seoses EAFi programmide jätkamisega).

Metoodikaraamistiku rakendamine

Esialgset hinnangud on üldiselt ülevaatlikud ja seotud riikliku reformiprogrammiga

31. Riigi rahanduse juhtimise esialgsed hinnangud on üldjuhul piisavalt ülevaatlikud. ⁽³⁾ Hinnangutes kasutatakse koostöö teiste rahastajatega — peamiselt Bretton-Woodsi institutsioonidega — ja siseriiklike ametiasutustega (vt lisa 2 ja punktid 43–44) koostatud analüüse ja hinnanguid riigi rahandust mõjutavate oluliste puuduste kohta. Olukorra parandamise võimalusi loetledes viidatakse neis tavaliselt siseriiklikule reformiprogrammile ⁽⁴⁾ (vt lahter 1).

Lahter 1 — Abisaajariikide siseriiklikud reformikavad

1. Hinnangus Etioopia kohta analüüsitakse olukorra paranemise väljavaateid ja viidatakse dokumendis "Expenditure Management and Control Programme" ⁽¹⁾ (EMCP) kavandatud meetmetele.

2. Hinnangus Mosambiigi riigi rahanduse kohta teavitatakse mitmetest valitsuse algatatud reformidest, millest peamine on 2002. aasta lõpus vastu võetud riiklik finantsjuhtimissüsteem SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado). ⁽²⁾

⁽³⁾ Erandiks on siiski esialgne hinnang Tšaadi kohta. Hinnang oli puudulik juba ettepaneku etapis ning rahastamisotsuses on sellest järele vaid üksikud hajutatud infolõigud.

⁽⁴⁾ Juhendi punkti 3.4 alapunktis a on kirjas, et "riiklike kulutuste juhtimise kvaliteedi hindamisel tuleb analüüsida kõiki antud riigi valitsuse ettevalmistatud riigi rahanduse juhtimise parandamise programme (sealhulgas parandusmeetmete võimalikke maatrikseid) ja rahastajate rolli. Sellises programmis tuleks detailselt paika panna reformide rakendamise tegevuskava, mille üle teostab komisjon eraldi järelevalvet".

3. Komisjon auditeeris 2001. aastal Nigeri struktuurilise kohandamise programmi, millele järgnes eelarvetoetuse andmise peatamine. Valitsus ja komisjon seadsid sisse maatriksi riigi rahanduse juhtimise edusammude mõõtmiseks, mida võeti esialgses hinnangus nõuetekohaselt arvesse.

4. Tšaadi rahastamisetpanek ei sisalda analüüsi riigi rahanduse reformimise üldkava kohta, kuna seda ei oldud hakatud sel ajal veel koostama.

5. Hinnangus Sambia kohta viidatakse siseriiklikule reformiprogrammile "Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan", (3) mis oli esialgse hinnangu koostamise ajal kättesaadav üksnes eelnõuna.

(1) Kulutuste haldamis- ja kontrolliprogramm.

(2) Valitsuse finantsjuhtimissüsteem.

(3) Riiklike kulutuste haldamise ja finantsaruandluse parandamise tegevuskava.

32. Olulisem teave on rahastamisetpanekutes ja -lepingutes üldjuhul olemas, kuid see esineb liiga hajutatult. Rahastamisetpanekutes ja -lepingutes ei esitata piisavalt süstemaatiliselt põhjendusi, mis lubaksid järeldada, et vaatamata riigi rahanduse juhtimise esialgse hinnangu abil tuvastatud puudustele järgiti riigi rahanduse kvaliteedi nõudeid (vt punkt 39). Esitus peaks olema ühtsema ja selgema ülesehitusega, tagamaks EAFi komiteele (1) ja komisjonile rahastamisotsusteni viiva protsessi jooksul kindluse, et märkimisväärseid puudusi on arvesse võetud.

33. Valitsuste reformiprogrammid ei hõlma süstemaatiliselt kõiki algatatud, kavandatud või kavandatavaid reforme, mis on vajalikud piisavalt läbipaistva, usaldusväärse ja mõjusa riigi rahanduse juhtimise süsteemi loomiseks. Siseriiklike ametiasutustega nõu pidades peaks komisjon tagama kõikehõlmava reformiprogrammi koostamise, milles sätestatakse prioriteedid ja millele on lisatud regulaarselt uuendatav realistlik ajakava. Keskpikk ja pikk perspektiiv on eriti olulised olukorras, kus komisjoni (nii peakorter kui delegatsioonide) ja abisaajariikide juhtkond vahetub reformide kestusest kiiremini.

(1) Liikmesriikide esindajatest koosnev nõuandekomitee.

Korruptsioonivastane võitlus: küsimus, mis vajab tähelepanu

34. Komisjoni programmides ei pöörata piisavalt tähelepanu korruptsiooniga seotud probleemidele, (2) mida on peetud — eriti Maailepanga poolt — põhiliseks takistuseks vaesuse vähendamisele. On tõsiasi, et riigi rahanduse juhtimise parandamine aitab juba iseenesest korruptsiooni vähendada. Vaatamata sellele väärib korruptsioon erilist tähelepanu. Kuigi teema on tundlik ja raskesti käsitletav, on oluline mõtta koostöös suveräänsete riikidega ja antud valdkonnale spetsialiseerunud organisatsioonidega (3) selle, tihtipeale erinevates vormides esineva nähtuse ulatust ja mõista selle toimimist, võimaldamaks valitsustel oma reformiprogrammidesse asjakohaste meetmete sisseviimist.

Institutsiooniline toetus on kooskõlastatud, kuid pole mitte alati kaasatud üldisse raamistikku

35. Läbivaadatud rahastamislepingutes sisaldunud institutsioonilise toetuse meetmed on kas lepingutes või hiljem rakendamise käigus teiste rahastajatega hästi kooskõlastatud. Antud meetmed ei ole siiski alati osaks üldisest institutsioonilisest toetusprogrammist, (4) milles määratletakse erinevate rahastajate poolt antavad summad (vt lahter 2).

Lahter 2 — Rahastamislepingutes sisalduv institutsiooniline toetus

1. Etioopia rahastamislepingus sätestatakse, et institutsiooniliseks toetuseks mõeldud 3,5 miljonit eurot tuleb maksta rahastajate ühisrahastusesse. Üks rahastutest on "Public Service Capacity Building Programme" (1) (PSCAP) — viieaastane 400 miljonit USD suurune üldine toetusprogramm, mida rahastavad mitmed rahastajad ja juhib suutlikkuse arendamise ministeerium (MCB).

2. Mosambiigis institutsiooniliseks toetuseks mõeldud 5,5 miljonit eurot kasutatakse meetmetele, mida viiakse ellu koos peamiste rahastajatega. Samas ei ole seda üldisele toetusprogrammile lisatud, kuna sellist programmi rahastamisetpaneku koostamise ajal olemas ei olnud.

(2) Cotonou lepingu artikli 9 lõikes 3 sätestatakse selgelt, et korruptsioonivastane võitlus on Euroopa Ühenduse arenguabi üheks võtmelehtemendiks.

(3) 2004. aasta detsembris organiseerisid OECD arengubüroo ja Transparency International arengupartnerluse foorumi teemal "Rahastajate mõjususe parandamine korruptsioonivastases võitluses."

(4) Juhendi punktis 1.3 sätestatakse, et "kogu institutsiooniline toetus peab sisalduma valitsuse koostatud ja rahastajatelt toetuse saanud üldises toetusprogrammis ning täiendama kõiki teisi muude rahastajate vahendeid".

3. Nigeri programmis on 1,35 miljonit eurot mõeldud majandus- ja rahandusministeeriumile tehnilise abi andmise meetmeteks. Kavandatud meetmed ei sisaldu üldises toetusprogrammis.

4. Tšaadis on institutsiooniliseks toetuseks eraldatud 3,7 miljonit eurot. Toetuse andmist ei ole täpsustatud, kuna rahastamisettepaneku koostamise ajal selle valdkonna vajadusi ei määratletud. Üldise toetusprogrammi koostamine on kavandatud 2004. aasta lõpuks, kui on valminud "Country Financial Accountability Assessment" ⁽²⁾ (CFAA) järeldused.

5. Sambias on institutsiooniliseks toetuseks eraldatud 6,75 miljonit eurot. See sisaldub üldises toetusprogrammis, mis ei olnud rahastamislepingu allkirjastamise ajaks veel valminud. 11 rahastajat allkirjastasid programmi 2004. aasta detsembris.

⁽¹⁾ Avaliku teenistuse suutlikkuse arendamise programm.

⁽²⁾ Riigi finantsaruandluse hindamine

36. Üldine toetusprogramm võimaldab hinnata vajadusi, mille täitmise saab anda EAFi ülesandeks. Komisjon peaks tagama programmi ja ligikaudse ajakava koostamise, katmaks kõiki vajalikke meetmeid, kaasa arvatud neid, mille jaoks raha veel leitud ei ole.

Delegatsioonide juhtide soovitud puuduvad

37. Delegatsioonide juhid ei ole andnud juhendis ettenähtud soovitusi. ⁽¹⁾ Delegatsioonide juhtidelt on samuti kavas taotleda igal poolaastal esitatavatesse järelevalvearuannetesse kokkuvõtte lisamist oma üldhinnangutest, mis osaliselt järgib sama lähene-mist. Mõlemal juhul on väärtuslik saada otseselt ja pidevalt kohalike oludega kokkupuutuvatelt isikutelt ametlikku arvamust. See-ga peaks komisjon juhises antud sätte säilitama ja tagama selle tugevdamise.

⁽¹⁾ Juhendi punkti 3.4 alapunktis i sätestatakse, et "delegatsiooni juht koostab soovitusi riigi rahanduse juhtimise kvaliteedi ja parandamise väljavaadete kohta. Selle alusel tehakse otsus rahastamisettepaneku koostamise kohta".

Andmete tõesus

38. Komisjon oli tuvastanud kõik riigi rahanduse juhtimise puudused, mis kontrollikoda kohapealsete auditikäikude jooksul avastas. Erandiks oli Tšaad, kus leiti võlgnevuste probleem, ⁽²⁾ millest rahastajad tõenäoliselt teadlikud ei olnud.

Komisjoni otsused ei ole piisavalt põhjendatud

39. EAFi komiteelt positiivse arvamuse saamise järel otsustas komisjon allkirjastada viis läbivaadatud programmi, vaatamata kõnealustes riikides täheldatud riigi rahanduse juhtimise puudustele, andes sellega mõista, et komisjon hindas riigi võetud arengusuundi rahuldavateks. Selline arvamus peaks olema üksik-asjalikumalt põhjendatud, eelkõige tuleks selgitada, kuidas aitaksid reformiprogrammid kaasa nimetatud puuduste ületamisele (vt punkt 30).

40. Üldiselt on AKV maade riigi rahanduse juhtimise esialgsele olukorrale iseloomulikud paljud puudused. Mõnes külastatud riigis oli komisjon üheks esimeseks sellise riski võtnud rahastajaks (vt lahter 3 ja lisa 1 tabelid E ja F). IMFi programm toimis siiski kogu aeg.

Lahter 3 — Muude rahastajate olukord suunamata eelarvetoetuse osas viies külastatud riigis

1. Etioopias oli komisjon 2002. aastal esimeseks suunamata eelarvetoetust andvaks rahastajaks. 2003. aastal lisandus "UK's Department for International Development" ⁽¹⁾ (DFID) ja 2004. aastal Maailmapank ning Iirimaa.

2. Mosambiigis on eelarvetoetust andvate rahastajate arv järjekindlalt kasvanud alates 2000. aastast, ulatudes 2004. aastal umbes 15ni.

⁽²⁾ Antud võlgnevused vastavad osutatud teenustele, mille kohta esitati arved (mida pole veel tasutud), kuid mis jäävad väljapoole eelarvelisi kulukohustusi ega kajastu raamatupidamises. Seetõttu jäävad nad välja rahastajate poolt võlgnevuste üle teostatavast järelevalvest. Võlgnevuste täpne ulatus ei ole veel teada.

3. Nigeris oli komisjon koos IMFiga 2004. aasta märtsis ainsaks suunamata eelarvetoetust andvaks rahastajaks. Maailmapank ja Aafrika Arengupank alustasid nimetatud tegevust 2004. aasta lõpus.

4. Tšaadis on lisaks komisjonile mitme aasta jooksul eelarvetoetust andnud erinevad rahastajad, sealhulgas Aafrika Arengupank (ADB), Prantsusmaa arenguasutus (l'Agence Française de Développement — AFD), Maailmapank ja IMF. Viimane ei ole oma vaevuse vähendamise ja majanduskasvu rahastamisvahendit (PRGF) siiski uuendanud ning komisjon peatas oma programmi.

5. Sambias oli komisjon koos IMFi ja Maailmapangaga 2004. aasta mais ainsaks eelarvetoetust andvaks rahastajaks. Mõned rahastajad, kellega kohtuti kohapeal, tervitasid komisjoni algatust ja olid nõus osalema üldises institutsioonilise toetuse programmis, kuid ei olnud lähitulevikus valmis ise eelarvetoetust andma.

(1) Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengu keskasutus.

vajalikuks juhtimismehhanismiks, kuid nende esmakordsel rakedamisel saadud kogemusi arvestades (vt punktid 47–68) võiks neid parandada ja täiendada järgmiselt:

a) viia riigi rahanduse olukorda kirjeldav dokumendinäidis vastavusse hindamisraamistikuga, mida riiklike kulutuste finantsaruandluse (Public Expenditure Financial Accountability⁽³⁾ — PEFA) partnerid praegu välja töötavad (vt lisa 2);

b) nõuda süstemaatilist institutsioonilise toetuse programmi rakendamise järelkontrolli, tuvastamaks meetmeid, mille rakendamisel ilmnes raskusi või viivitusi;

c) nõuda erinevate analüüside (kaks eelpool viidatud dokumenti ning reformide järelevalvega seotud ülesannete ajakava) omavahelise selge kooskõla tagamist;

d) nõuda delegatsioonilt üldise hinnangu ning soovitude andmist edasiseks tegevuseks;

e) nõuda, et võimaluse piires koostataks antud järelevalvearuande faktilisi osasid ühiselt — või vähemalt jagatult — teiste rahastajatega (iga kohalik esindus annab teavet vastavale peakorterile eesmärgiga koostada ühisdokument);

f) nõuda, et siseriiklikud ametiasutused oleksid võimalikult palju hindamistoimingutes kaasatud, eesmärgiga arendada nende auditi läbiviimise suutlikkust. Samas peab riigi rahanduse juhtimise kvaliteedi hindamine jääma sõltumatute professionaalide ülesandeks;

g) esitada aruandeid kord aastas, et juhendis ette nähtud varajase hoiatuse menetluse⁽⁴⁾ alusel oleks võimalik võtta meetmeid samal aastal.

(3) PEFA loodi 2001. aastal ja selles osalevad Maailmapank, Euroopa Komisjon, Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengu keskasutus (DFID), Šveitsi Euroopa asjade ministeerium, Prantsusmaa välisministeerium, Norra välisministeerium ja IMF.

(4) Juhendis täpsustatakse, et delegatsioonide juhid peavad algatama varajase hoiatuse menetluse, kui tekivad suuremad probleemid, mis võivad takistada programmi latusat toimimist.

Reformide edenemise jälgimine

Metoodikaraamistik on väljatöötamisel

41. Riigi rahanduse juhtimise arengu jälgimisel kasutatakse peamiselt delegatsioonide järelevalvearuandeid ja tulemusnäitajaid.

Delegatsioonide järelevalvearuandeid tuleks täiustada

42. Juhendis täpsustatakse, et delegatsioonid peavad teostama järelevalvet riigi rahanduse üle ja andma sellest aru komisjoni kesktalitustele. (1) Delegatsioonidele antud juhiste kohaselt peavad igal poolaastal esitatavad aruanded sisaldama (lisatud näidisele vastavat) olukorra kirjeldust ja ajakava riigi rahanduse reformi järelevalvega seonduvate ülesannete täitmiseks. (2) Juhised on

(1) Juhendi punktis 5.3 sätestatakse, et delegatsioon teostab järelevalvet riigi rahanduse arengu üle suhete kaudu kohalike asutustega (rahandusministeerium, kõrgeim kontrolliasutus, keskpank, riigi parlamenti rahanduskomisjon), teiste rahastajatega ja kodanikuühiskonnaga. Delegatsioon saab nimetatutelt korrapäraselt avaldatavaid aruandeid ja saadab need koos kommentaaridega peakorterisse. Delegatsioon peaks pöörama erilist tähelepanu riigi rahanduse reformiprogrammidele ja vajadusel teiste rahastajate ning Euroopa Komisjoni heakskiidetud meetmete (meetmete maatriksi) rakendamisele.

(2) Igal poolaastal esitatavate järelevalvearuannete vormi ja sisu täpsustatakse EuropeAidi poolt delegatsioonide juhtidele adresseeritud 18. septembri 2003. aasta teatises nr 24972.

43. Antud aruanded toetuvad rahastajate ja valitsuste auditi-tele ja hinnangutele, mis on oluliselt edasi arenenud. Nimelt teeb komisjon koostööd teiste rahastajatega — eriti Maailemapangaga —, arendamaks PEFA raames välja uut riigi rahanduse juhtimis-süsteemide hindamisraamistikku (vt lisa 2), mis asendaks olemasolevad vahendid.

44. Hindamisraamistikku testitakse praegu umbes 30 riigis (sealhulgas 18 AKV riiki). Komisjon on võtnud endale juhtrolli neist riikidest 14s. ⁽¹⁾ Alates 2005. aastast peab rahastajatel olema piisavalt kogemusi, tegemaks raamistikku selle heakskiitmiseks ja kasutuselevõtmiseks vajalikke parandusi. Hindamisraamistiku läbivaatamise alusel on esitatud mõned parandusettepanekud (vt lisa 2 punkt 7).

Tulemusnäitajaid täiustatakse

45. Eelarveabi programmide rakendamisel kasutab komisjon tulemusnäitajaid (vt lisa 3), mille abil mõõdetakse riigi rahanduse kvaliteedi ja valdkondade tulemuste edusamme ning mille peamiseks eesmärgiks on julgustada abisaajariike parandama oma riigi rahanduse juhtimist. Komisjon võtab tulemusnäitajaid arvesse muutuvsummaga osamaksete arvutamisel. Juhendis selgitatakse põhjalikult tulemusnäitajate valikut ja kasutamist. Komisjon algatas 2005. aasta alguses arutelu selle üle, kuidas saaks neid täiustada.

46. Kasutatavad tulemusnäitajad ei kata läbiviidavate reformide kõiki aspekte, kuna neid on liiga palju ja neid on võimatu hallata. Seetõttu on oluline põhjendada tehtud valikuid ja selgelt välja tuua valdkonnad, mida näitajad ei kata, täpsustades, kas neid ei hinnatud prioriteetseteks, kas ei olnud võimalik määratleda sobivaid näitajaid või kas ei olnud näitajate hindamiseks vajalikud põhiandmed usaldusväärsed (mis annaks aluse nende usaldusväärsemaks muutmisele tulevikus).

Metoodikaraamistiku rakendamine

Delegatsioonide järelevalvearuanded on ebatäielikud

47. Viie külastatud riigi delegatsioonide esimesed järelevalvearuanded ⁽²⁾ piirduvad liiga sageli riigi rahanduse juhtimise jäiga analüüsiga, mis on üldiselt kvaliteetne ja esitatud vastavalt peakorterist saadud dokumendinäidisele. Aruanded on ebatäielikud, kuna muuhulgas puudub neis riigi rahanduse reformi järelevalvet

käsitlev tabel (vt lahter 4). Kesktalitused peaksid aruandeid paremini kasutama, kuna nad ei ole alati andnud delegatsioonidele selgeid juhiseid meetmete kohta, mida tuleks rakendada.

Lahter 4 — Järelevalvearuanded viies külastatud riigis

1. Kaks 2004. aasta märtsis ja juulis Etioopia kohta avaldatud järelevalvearuannet (2004-I ja 2004-II) vastavad peakorteri dokumendinäidisele ja sisaldavad kvaliteetset teavet, kuid riigi rahanduse reformi järelevalve tabel on täitmata.

2. Mosambiigis esitati esimese poolaasta järelevalvearuanne hilinemise, kuna delegatsiooni personali suurus oli piiratud. Aruanne sisaldab kvaliteetset teavet ja järgib üksikasjalikult dokumendinäidist, kuid selles puudub teave järgmiste teemade kohta: personalijuhtimine (aruande jagu I.B.3), erandlike menethuste säilitamine kulutuste tegemiseks (jagu II.B.4) ja pakilisimate vajaduste väljatoomine institutsioonilise toetuse osas (jagu III. C). Samuti puudub riigi rahanduse reformi järelevalve tabel.

3. Nigeri delegatsioon, kes sai aruannete esitamisega seotud juhised kätte hilinemisega, kavandas esimese järelevalvearuande koostamist 2004. aasta teisel poolel, pärast "Public Expenditure Management and Financial Accountability" ⁽¹⁾ (PEMFA) ülevaate valmimist.

4. Tšaadi delegatsioon saatis peakorterrisse kaks poolaasta järelevalvearuannet, ühe 2003. aasta aprillis ja teise 2004. aasta veebruaris (2003. aasta teise poolaasta kohta). Viimane aruanne hilineb delegatsiooni personali nappuse tõttu. Esimese aruande osas esitas peakorter lühikommentaari ning nimekirja puuduva teabe kohta. Teine aruanne järgib üksikasjalikult dokumendinäidist, kuid on ebatäielik, kuna selles puudub teave parlamendi rolli ja rahastajate institutsioonilise toetuse kohta, samuti puudub riigi rahanduse reformi järelevalve tabel. Üldiselt on teave täpne ja toob püsivad puudused selgelt esile, kuid tekitab küsimusi järelevalvete osas. Näiteks:

- a) järelevalvearuande jaos I.B.3 avaldatakse arvamust, et riigi rahanduse juhtimise puudused on peamiselt seotud personaliga;
- b) jaos I.B.5 tuuakse välja, et rahastajate vaheline kooskõlastus oli ebapiisav.

Aruandes ei täpsustata, milliseid meetmeid on olukorra parandamiseks võetud, kavatakse võtta või tuleks võtta.

5. Sambias ei ole järelevalvearuannet veel avaldatud, kuna rahastamisleping allkirjastati 2004. aasta juunis.

⁽¹⁾ Vt arengu peadirektoraadi ja EuropeAidi 9. juuni 2004. aasta teatist nr 17450 14 asjaomasele delegatsioonile.

⁽²⁾ Viie riigi läbivaadatud aruanded olid üldjuhul esimesed käesolevate programmide käivitamise järel avaldatud aruanded.

⁽¹⁾ Riiklike kulutuste haldamine ja finantsaruandlus.

Tulemusnäitajad ei ole alati piisavalt motiveerivad

48. Tulemusnäitajate osas peetakse nõu valitsusega (kes on üheks rahastamisotsuse allkirjastajaks) ja tavaliselt kooskõlastatakse ka teiste rahastajatega. Riigi rahanduse juhtimise näitajate iseloom ja arv ning sellest tulenevalt nende sobilikkus reformide edusammude soodustamiseks varieerub riigiti oluliselt.

49. Eelarveeraldise ja eelarve täitmist puudutavaid näitajaid, mis ühe valdkonna piires sarnanevad rohkem valdkondlike tulemusnäitajatega, on üsna lihtne hinnata, kuid need ei ole kõige efektiivsemad motiveerimaks AKV riike parandama juhtimise usaldusväärset, läbipaistvat ja mõjusust. Selles osas on Etiopias, Mosambiigis ja Sambias kasutatavad näitajad küllaltki nõrgal tasemel, Nigeris ja Tšaadis ⁽¹⁾ kasutatavad näitajad on aga motiveerivamad (vt lahter 5).

Lahter 5 — Viie külastatud riigi rahastamislepingutes sisaldunud riigi rahanduse juhtimisega seotud tulemusnäitajad

1. Etiopias on kasutusel kolm riigi rahanduse näitajat, mis puudutavad eelarve ajakava, "Government Information System Strategy" ⁽¹⁾ (GISS) edusamme ning tervishoiu ja hariduse valdkondade eelarveeraldiste taset. Näitajad tulenevad dokumendist "Poverty Reduction Strategy Paper" ⁽²⁾ (PRSP) ja neid kasutavad ka teised rahastajad.

2. Mosambiigis on kasutusel kaheksa riigi rahanduse näitajat, millest kaks puudutavad eelarvedistsipliini (eesmärgiga tagada, et jooksvad kulud ei ületaks eelarves paika pandud summasid) ja kuus jooksvate kulude haldamise taset prioriteetsetes valdkondades. Näitajad ei tulene dokumendist "Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta" ⁽³⁾ (PARPA) ega ka rahastajate ühisest maatriksist "Performance Assessment Framework" ⁽⁴⁾ (PAF).

3. Nigeris on kasutusel seitse riigi rahanduse alast näitajat, mis keskenduvad järgmistele aspektidele: sissenõudmise määr "patente synthétique" osas (mitteametlikul sektoril rajanev tuluallikas, mille sissenõudmise määr peetakse ebaharilikult madalaks); esitatud kulukohustuste tagasilükkamise määr; maksete tähtajad; võlgnevuste määr; delegeeritud assigneeringute kinnitamise määr; sõltumatusse kassasse (Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER)) tehtud ülekannete määr; eraldised CAFERi. Neist osa tuleneb vaesuse vähendamise mitmeaastasest programmist (Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PPARP)) ja osa lepitati kokku valitsusega pärast puuduste tuvastamist 2001. aastal läbiviidud struktuurilise kohandamise programmi auditi käigus. Teised rahastajad näitajaid ei kasuta, vaid nende assigneeringute suhtes kohaldatakse eritingimusi.

⁽¹⁾ Kaks Tšaadis kasutatavat näitajat, mis puudutavad abisaavatele struktuuridele abi kätetoimetamise määra, on kasulikud, kuid need näevad ette kättesaamisarvete kontrolli, mis ei ole piisav. Kaupu tuleb füüsiliselt kontrollida.

4. Tšaadis on kasutusel 20 riigi rahanduse näitajat: neist kuus on eeltingimused, mis toimivad näitajadena ja keskenduvad dokumentidele, mida valitsus oleks pidanud esitama või vastu võtma; seitse seonduvad eelarve täitmise määradega (kulukohustus/eraldis või maksed/kulukohustused); üks võlgnevustega; kaks hangetega (lepingute sõlmimise meetodid ja aeg); kaks pakkumiskutsete ettevalmistamisel ja lepingute sõlmimisel tehtud edusammudega; kaks abisaavatele struktuuridele olulisima varustuse kätetoimetamise määraga. Näitajad ei tulene vaesuse vähendamise strateegiat käsitlevast dokumendist (Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)), milles esitatud 80 näitajat puudutab riigi rahanduse juhtimist ainult üks.

5. Sambias on kasutusel 12 riigi rahanduse näitajat. Need keskenduvad eelarve koostamisele (eelarveeraldiste kooskõla programmide ja poliitikatega, erilist tähelepanu pööratakse sotsiaalvaldkondadele, nagu haridus ja tervishoid, riigikontrollile ja vaesuse vähendamise programmidele) ning eelarve tegelikule täitmisele (vahendite jagamine vastavalt eelarveeraldistele ning seos kulutuste vastavuse pangapoolse kontrolliga).

⁽¹⁾ Valitsuse teabesüsteemi strateegia.

⁽²⁾ Vaesuse vähendamise strateegiat käsitlev dokument.

⁽³⁾ Vaesuse vähendamise tegevuskava.

⁽⁴⁾ Tulemuslikkuse hindamisraamistik.

50. Rahastamislepingutes näitajate kohta leiduv teave ei ole alati piisava kvaliteediga. Iga näitaja osas tuleks süstemaatiliselt selgitada põhjendusi, mõisteid, arvutusmeetodeid ja teabeallikaid, nagu seda on tehtud Nigeri rahastamislepingus.

51. Oleks kasulik, kui komisjon lisaks 2005. aastal algatatud tingimusi käsitleva arutelu põhjal juhendisse suunised muutuvsummaga osamaksete ja riigi rahanduse tulemusnäitajate kohta (vt lisa 3 punktid 4–5).

Rahastajatevaheline kooskõlastus on riigiti ebahühtlane

52. Põhjendatult rõhutatakse juhendis vajadust teha võimalikult palju koostööd teiste rahastajatega.

53. Rahastajate tööd kooskõlastatakse esiteks nende peakorterite vahel ja teiseks nende kohalike esindajate vahel igas AKV riigis. Lisaks peab iga rahastaja sisemine teabevahetus kahe nimetatud tasandi vahel sujuma lodusalt. Riigi rahanduse tulemuslikkuse järelevalvega seotud küsimuste kooskõlastamine peakorterite tasandil on üsna hästi organiseeritud ja see toimib PEFA partnerluse vormis (vt punktid 42–43), ⁽²⁾ milles juhtroll on komisjonil.

⁽²⁾ PEFA juhtkomitee, milles komisjon on esindatud, kohtub kaks korda aastas. PEFA töö tulemustest teavitatakse teisi Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) raames tegutsevaid rahastajaid.

54. Töö kohalik kooskõlastamine toimib üldiselt rahuldavalt, kuid see ei ole alati piisavalt struktureeritud (vt lahter 6). Protsess areneb pidevalt, sest võrgustiku ülesehitamine on aeganõudev ja sõltub kõikide rahastajate vabatahtlikust liitumisest, võttes arvesse, et eelarveabi andvate rahastajate arv üha kasvab. Komisjon teeb tihedat koostööd Bretton-Woodsi institutsioonidega, kes avaldavad märkimisväärset mõju ja omavad kõige olulisemaid vahendeid. Viiest külastatud riigist oli kooskõlastustöö arenenuim Mosambiigis, kus on antud valdkonnas suhteliselt suured kogemused (vt lisa 4).

Lahter 6 — Kooskõlastamine rahastajate vahel viies külastatud riigis

1. Etioopias toimib rahastajatevaheline kooskõlastamine hästi. Delegatsioon juhib mitteametlikku otsese eelarvetoetuse töögruppi ja osaleb riigi rahanduse juhtimise komisjoni töös, mis korraldab igakuiseid kohtumisi rahastajate ja valitsuse vahel. Kogu hindamisteguvus viiakse läbi ühiselt ja Etioopia, kes kuulub 18 PEFA AKV pilootriigi hulka, asub testima uut tulemuslikkuse hindamisraamistikku (vt punkt 44).

2. Mosambiigi olukord pakub mitmeid hea tava näiteid ja seda kirjeldatakse lisa 4.

3. Nigeris ei ole rahastajatevahelist koordineerimist ametlikult korraldatud, kuid dialoog nende vahel on pidev ja rahuldavalt tase. Riigi rahanduse eri valdkonnad on jagatud komisjoni (programmitöö, rakendamine ja eelarvekontroll), Maailmapanga (riigihanked ja struktuurireformid) ja IMFi (makromajanduslik raamistik ja rahaküsimused) vahel.

4. Tšaadis kohtuvad mitteametlikult komisjoni, IMFi, Maailmapanga, Aafrika Arengupanga ja Prantsusmaa arenguasutuse esindajad ja koostavad ühiselt hinnanguid. Nimetatud rahastajate arusaamad riigi välisauditi kohta on erinevad. Komisjon, IMF ja Prantsusmaa arenguasutus soovivad välja arendada maa riigikontrolli (*Chambre des comptes*), kuid Maailmapank toetab teist kontrolliasutust (*Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers — CCSRP*), mille eesmärgiks on muuta turvaliseks naftatulude kasutamine.

5. Sambias sujub kooskõlastustöö hästi. Maailmapank, delegatsioon ja teised rahastajad on toetanud valitsust riiklike kulutuste haldamise ja finantsaruandluse (PEMFA) ülevaate ja sellele järgneva tegevuskava koostamisel. 2004. aasta detsembris kirjutasid 11 osapoolt alla tegevuskava rakendamiseks mõeldud üldisele toetusprogrammile. Delegatsioon ja Norra juhivad PEMFA rahastajate gruppi. Lisaks on delegatsioon mitteametliku grupi liikmeks, mis uurib valitsuse kulutuste kvaliteeti. 2004. aastal allkirjastasid kaheksa rahastajat ja valitsus *Harmonisation in Practice*'i — HIPi raames partnerluslepingu, mille põhilisteks eesmärkideks on rahastajate tegevuse koordineerimine ja ühtlustamine, rahastajate tegevuse vastavusseviimine valitsuse menetlustega ja reformide läbiviimine valitsuse poolt. Komisjon ei ole partnerluslepingule veel alla kirjutanud.

55. Komisjonil ei ole täielikku teavet eelarvetoetuste kohta, mida teised rahastajad abisaajariikidele eraldavad ja välja maksavad. Antud teavet on raske saada, kuna puudub eelarvetoetuste ühtne definitsioon ja mõned rahastajad ei edasta teavet.

Suhteid parlamentide ja kõrgeimate kontrolliasutustega tuleb tugevdada

56. Riigi rahanduse juhtimise reformide õnnestumiseks peavad asjassepuutuvad riigid uuendused vastu võtma kõikidel tasanditel — alates uute menetluste rakendamise eest vastutavast ametnikust kuni kõrgeimate riigivõimu instantsideni välja. Vastasel juhul võidakse menetlusi ebapiisavalt või üldse mitte rakendada. Uuenduste vastuvõtmine sõltub muuhulgas rahastajate ja siseriiklike ametiasutuste, eelkõige valitsuse, parlamendi ja kõrgeimate kontrolliasutuste vahelistest suhetest.

57. Valitsusel on komisjoni partneri ja eelarvest makstavate toetuste programmide kaasallkirjastajana keskne roll riigi rahanduse juhtimise reformide kavandamisel ja rakendamisel.

58. Parlamendil on tähtis roll nende reformide elluviimisel, eriti eelarvekavandamise ja kõrgeimate kontrolliasutuste auditaruannete järelkontrolliga seotud reformide osas. Oluliselt tähtis on tagada, et parlamendid teostaksid nimetatud ülesandeid oma riigi huve silmas pidades ega sõltuks üksnes rahastajatepoolsest survest. Komisjoni andmete kohaselt on kõige suurem edasiminek toimunud riikides, kus parlamendi osavõtt on olnud kõige aktiivsem.

59. Kõrgeim kontrolliasutus on välisaudiitor, kelle ülesandeks on hinnata eelarve täitmist ja raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsust. Kuigi enamikes AKV riikides kulub veel aastaid, enne kui kõrgeimatel kontrolliasutustel on võimalik oma ülesandeid täies mahus täita, tuleb kõrgeimate kontrolliasutuste töö tulemused süsteemselt sisestada ⁽¹⁾ rahastajatele esitatavatesse andmetesse, tagades samas, et tulemuste ja makstud toetuste määra vahele ei tekiks liiga otsest seost.

60. Valitsustega peetav dialoog on tavaliselt selge struktuuri ja selle korraldamine on toimunud rahuldavalt. ⁽²⁾ Samas on riikide parlamentide osavõtt ja kõrgeimate kontrolliasutustega peetav dialoog (vt lahter 7) sageli ebapiisav nimetatud asutuste institutsionaalsete puuduste ning nende keerulise positsiooni tõttu nii valitsuse kui rahastajate suhtes.

⁽¹⁾ Mitmete rahastajariikide kõrgeimad kontrolliasutused kohtuvad regulaarselt rahvusvaheliste audititavade ühtlustamise (Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP) raames. Kohtumiste eesmärgiks on välja töötada abisaajariikide kõrgeimate kontrolliasutuste töö põhinev koordineeritud lähenemine ja nendega sõlmitud kokkuleppe kohaselt auditeerida vastavate (rahastaja-) riikide poolt eelarvest makstavate toetuste kasutamist.

⁽²⁾ Rahastamisettepanekud ja -lepingud sisaldavad ametlikke sätteid valitsusega peetava dialoogi kohta.

Lahter 7 — Näited kõrgeimate riiklike kontrolliasutustega peetava dialoogi ebapiisavuse kohta

1. Etioopias ei kasutanud rahastajad riigikontrolli aruandeid (ega siseaudiitorite aruandeid), mis olid koostatud amhaari keeles. Kontrollikoja auditikäigu tarbeks tuleks tellida nende aruannete tõlked inglise keelde, et neid oleks võimalik kasutada, ning riigikontroll peaks osalema rahastajate ja valitsuse esindajatest koosneva riigi rahanduse juhtimise komisjoni töös.

2. Mosambiigis on halduskohtuga peetav dialoog keeruline. Halduskohtu arvamuse kohaselt ei ole Performance Assessment Framework'i (PAF) ⁽¹⁾ meetmed, mille eesmärgiks on kaotada halduskohtu ex ante auditi ülesanded, talle siduvad. Rahastajad pidasid nende meetmete osas valitsusega nõu ning halduskohus jäi seisukohale, et ta võib ja peab kohaldama üksnes siseriiklikke õigusakte.

⁽¹⁾ Tulemuste hindamisraamistik.

61. Komisjon peab koostöös teiste rahastajatega jätkama meetodika väljatöötamist, mis võimaldaks anda kõrgeimatele kontrolliasutustele asjakohast institutsioonilist toetust ⁽¹⁾ ja tagada vastav toetus ka parlamentide rahandus- ja eelarvekontrollikomisjonidele.

62. Valitsus, kelle tegevust auditeerivad parlament ja kõrgeim kontrolliasutus, ei ole tingimata kõige õigem instants arutamaks meetmeid iseenda volituste tugevdamiseks. Seetõttu on ülimalt oluline asjassepuutuva riigi valitsusega peetavate läbirääkimiste raames otsustada, kuidas komisjonil oleks kõige õigem mõlemale institutsioonile läheneda.

Komisjonis napib personali

63. Auditikäikude tulemusel selgus, et mõnel juhul ei olnud riigi rahanduse reformide järelevalve teostamiseks piisavalt töötajaid.

64. Asjassepuutuv personal koosneb peaaegu alati majandusteadlastest (sama kehtib ka teiste rahastajate kohalike esindajate kohta). Selline spetsialiseerumine on küll vajalik, kuid seda oleks kasulik mitmekesistada juhul, kui delegatsiooni liikmete hulgas on mitmeid eelarvetoetuste eest vastutavaid liikmeid.

⁽¹⁾ Mõned kontrollikoja töötajad osalesid komisjoni poolt 2004. aasta detsembris korraldatud seminaril, mille teemaks oli kõrgeimate kontrolliasutuste suutlikkuse arendamine.

65. Asjassepuutuvate üksuse juhtide arvamuse kohaselt olid kesktalituste käsutuses olevad ressursid ebapiisavad. Kontrollikoja leiab, et muudatused antud valdkonnas on põhjendatud, arvestades asjaomaseid summasid ja tegevuse tähtsust ning asjaolu, et olukorda on võimalik parandada, ratsionaliseerides olemasolevate ressursside kasutust. ⁽²⁾

66. Lisaks tuleks teatud ülesanded, nagu rahastamisettepanekute ja delegatsioonide järelevalvearuannete analüüs, süstematiseerida, võttes kasutusele küsimustikud. ⁽³⁾ Küsimustikud võimaldaksid tagada ülesannete põhjaliku ja ühtlustatud täitmise ning lihtsustaksid tegevusülevaadete koostamist.

67. Komisjon peaks jätkama püüdlusi pakkumaks oma töötajatele põhjalikumat riigi rahanduse alast koolitust. ⁽⁴⁾

68. Lääne-Aafrika delegatsioonid on välja töötanud kogemuste vahetamise ning parimate tavade määratlemise ja levitamise viisi, mis tuleks kasutusele võtta ka teistes piirkondades.

Tegelikkuses reformid edenevad, kuid abisaajariikide juhtimises on ikka veel väga palju puudusi

69. Viies riigis läbiviidud auditi käigus ei leitud märgatavaid erinevusi komisjoni poolt esitatud informatsiooni ja kohapealsele leidude vahel (välja arvatud punktis 38 mainitud probleem).

⁽²⁾ Riigi rahanduse juhtimist puudutava järelevalve jagamine EuropeAidi koostöötalituse (AIDCO) ja arengukoostöö peadirektoraadi (DEV) vahel ei ole sugugi ideaalseks lahenduseks ning toimib ainult tänu headele töötajevahelistele suhetele.

⁽³⁾ Standardselt kontrollitavate punktide loeteluga on võimalik tagada dokumentide analüüsi süstemaatilisus ja täielikkus ning välja selgitada kontrollide teostajad.

⁽⁴⁾ Mõned kontrollikoja töötajad osalesid kolmel põhilisel komisjoni poolt oma töötajatele korraldatud eelarvetoetuse alasel koolituskursusel (millest kaks kursust olid makroökonomilise eelarvetoetuse kohta — sissejuhataja ja jätkukursus — ja üks valdkondlike eelarvetoetuste kohta).

70. Riigi rahanduse juhtimise süsteeme mõjutab hulk puudusi, ⁽¹⁾ mis kerkivad eriti esile äärealade juhtimisasutustes, nagu kohalikud omavalitsused, ning eelarvetoetuse puhul on jätkuvalt suur väärkasutuse oht. Siiski rakendatakse mitmeid reforme selle ohu vähendamiseks ja abisaajariikide jõupingutused selles suunas on olnud märgatavad. Edenemist täheldati eelarvekvandamise valdkonnas (mis on varasemaga võrreldes ühtlustatum vaesuse vähendamise strateegiaga), tulude ⁽²⁾ ja kulude kasutamises (eelkõige lihtsustati rahavoogude kulgemist ja sageli tehti see ka arvutipõhiseks, kassakäivet ratsionaliseeriti ja kehtestati rangemad reeglid riigihangetele), raamatupidamisaruannete esitamises (on muutunud kiiremaks) ning sise- ja välisauditi puhul (vt lahter 8).

Lahter 8 — Tähtsaimad käimasolevad riigi rahanduse juhtimise reformid viies külastatud riigis aastal 2004

1. Etioopias koosneb kulutuste haldamise ja kontrolli programm kaheksast käimasolevast projektist, mis katavad finantsalast õigusraamistikku, riigi rahanduse kulude programmi, eelarvereformi (kavandamine ja järelevalve), raamatupidamisreformi, kassakäibe haldamist, finantsteabesüsteeme ning sise- ja välisauditi.

2. Mosambiigis on kõige tähtsam reform seotud riikliku finantsjuhtimissüsteemiga (SISTAFE). Süsteem käivitati hiljuti mõningase hiline misega ning see puudutab järgnevaid valdkondi: rahavoogude lihtsustamine tulude ja kulude osas, riigikassa haldamise ratsionaliseerimine, kulude arvutipõhiseks muutmise, eelarveklassifikaator, raamatupidamiskontode sulgemine ja auditeerimine, rahanduse üldkontroll, eelarvemenetlused ja keskpika perioodi kavandamine. Lisaks on veel käimas pakkumismenetluste reform ning maksu- ja tollitulude reform. Viimane eespool mainitud reformidest on lõppstaadiumis ning sisetulud on suurenenud 9 %lt (1996. aastal) ligikaudu 14 %ni 2004. aastal.

3. Nigeris on vastu võetud uus eelarveklassifikaator ja uus kontoplaan, mida mõlemat parajasti rakendatakse. Eelarveperioodi puudutavad õiguslased ja haldusalased tekstid on uuendamisel ning tulude kogumise, riigihangete ja kõrgeima kontrolliasutuse reformid on ettevalmistamisel.

4. Tšaadis on käivitatud reformid, mis katavad põhiliselt keskpika perioodi kulutuste raamistiku kasutuselevõttu, finantsalaseid õigusakte, eelarveprogrammide kasutuselevõttu, rahavoogudes kulutuste arvutipõhiseks muutmist ja ratsionaliseerimist, riigihankeid, maksu- ja tollituluseid ning juhtimismehhanismide väljatöötamist.

5. Sambias on käivitatud mitu reformi järgnevas valdkonnades: teenistuste ümberkorraldamine, ametnike palgasüsteemi ja tervet eelarveperioodi puudutav reform, mis on seotud riiklike kulutuste haldamise ja finantsaruandlusega (PEMFA) ning nende detsentraliseerimisega 12 valdkonna vahel. Finantsjuhtimine on juba arvutipõhiseks muudetud ja 2004. aastal võttis valitsus kasutusele tegevuspõhise eelarve ning läks üle keskpika perioodi kavandamisele ja kehtestas igakuised piirangud rahaliste vahendite ülekannetele.

71. Reformide ulatusest ja keerukusest tingituna kulub nende elluviimiseks rohkem aega, eelkõige sagedaste viivituste tõttu, mis on põhjustatud reformide rakendamise eest vastutavate riigiasutuste volituste piiratusest. Olulisteks püsivateks tulemusteks on veel liiga vara, kuigi eelkõige komisjoni poolt teostatud järelevalve käigus on märgatud mõningaid küllaltki positiivseid vahetulemusi.

Komisjoni asjakohane reageerimine

72. Iga rahastamisleping on nii komisjoni kui abisaajariiki siduv leping. Abisaajariigi rahanduse juhtimise areng võib mõjutada, millise neljast reageerimisviisist komisjon valib. Komisjon võib ühepoolset programmi peatada, seda asjassepuutuva riigi nõusolekul muuta, võtta meetmeid programmi rakendamise ajal ja mõjutada järgmise programmi kavandamist. Komisjoni reaktsioon on asjakohane ja kooskõlas selle poolt järgitava dünaamilise lähenemisega (vt punkt 28). Näiteks peatas komisjon esimese (kindlasummalise) 20 miljoni euro suuruse osamakse Tšaadile, kuna IMFi programmi elluviimine katkestati. ⁽³⁾

73. Kui makstav muutuvsummaga osamakse on alla kehtestatud maksimumsumma, jääb allesjäänud summa abisaajariigile. See nõrgestab motiveerivat mõju, mida muutuvsummadega osamaksed üldjuhul avaldavad. Tõhusam oleks sätestada, et riik kaotab kogu allesjääva summa.

⁽¹⁾ Lisaks abisaajariikide ametiasutuste suutlikkusega seotud üldistele puudustele esineb puudusi tihti ka näiteks lepingute sõlmimise, hangete järelevalve (ei peeta raamatupidamist materjalide kohta ja puudub inventarinimekirj), kassakäibe haldamise, raamatupidamise, juhtimismehhanismide ning sise- ja välisauditi asutuste menetluste ja ressursside osas.

⁽²⁾ Praktikas võetakse sisetuluseid tihti arvesse valitsusreformide puhul, kuid seda ei rõhutata piisavalt komisjoni poolt koostatud juhendis (vt punkt 24).

⁽³⁾ 2003. aasta lõpus IMFi ja valitsuse vahel toimunud läbirääkimistel vaesuse vähendamise ja majanduskasvu rahastamisvahendist (PRGF) rahastatava programmi kuuenda ülevaate üle ei jõutud kokkuleppele. PRGFi programm lõppes 6. jaanuaril 2004 ja seda ei pikendatud, seega ei olnud Tšaad vastavalt Cotonou lepingu artikli 67 lõikele 4 enam õigustatud automaatselt eelarvetoetust saada.

74. Kuna riigi rahanduse juhtimise reform on keskmise või pikaajalise kestusega protsess, peaks eelarvetoetuste "tingimusi" (eeltingimused, näitajad ja muutuvsummaga osamaksete koefitsiendid) programmi jätkamise puhul olema võimalik muuta vastavalt reformide edenemisele ja uutele prioriteetidele. On liiga vara oletada, mida võtavad viis külastatud riiki antud olukorras ette.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Järeldused

75. Kontrollikoja auditiga saadi vastused punktis 19 esitatud küsimustele.

76. Komisjon on loonud **metoodikaraamistiku**, mille abil on võimalik hinnata abisaajariikide rahanduse juhtimise esialgset olukorda ja selle edaspidist arengut (vt punktid 23 ja 41). Nimeetatud raamistiku loomine on märkimisväärseks edasiminekukuks võrreldes varasema olukorraga, kuid siiski pole see raamistik täielik (vt punktid 24–26) ega ka piisavalt täpne (vt punkt 25). Raamistik ei aita selgitada abiprogrammide sidusust ja loogilist seotust (vt punkt 30). Juhendit ei ole uuendatud (vt punkt 27). Järelevalvearuannete juhised on samuti ebatäielikud, kuigi komisjon on neid juba oluliselt täiendanud (vt punkt 42).

77. Metoodikaraamistiku **rakendamise**ga algstaadiumis võib rahule jääda, kuigi korruptsioonile pöörati ebapiisavalt tähelepanu, delegatsioonide juhised ei andnud soovitusi ja kohati puudus institutsioonilise toetuse üldraamistik (vt punktid 31–37). Järelemeetmete etapp on problemaatilisem, kuna delegatsioonide aruanded on liiga jäigad ja ebatäielikud ning tulemusnäitajad ei ole alati piisavalt motiveerivad (vt punktid 47–51).

78. Neid protsesse on keerukas ja raske rakendada, sest nad kehtivad suveräänsete riikide suhtes, kus reformide omaksvõtt on üheks edu kriteeriumiks, ja kuigi komisjon võib olukorda mõjutada, ei ole tal siiski võimalik seda kontrollida.

79. Samuti ei ole komisjonil võimalik kontrollida rahastajatevahelist kooskõlastamist, kuigi tal on peakorterite tasemel PEFA raames eelkõige koos Maailmapangaga keskne roll (vt punkt 43). Sellest hoolimata on kooskõlastamine AKV riikides muutunud üha problemaatilisemaks, mis võib mõjutada PEFA hindamisraamistiku rakendamist neis riikides.

80. Rahastamisotsuste aluseks olev teave ja järelkontrolli dokumentides sisalduv teave **annavad olukorrast õige ülevaate**. Seetõttu on komisjon tavaliselt hästi informeeritud riigi rahanduse juhtimissüsteemide puudustest (vt punktid 38 ja 69–71).

81. Rahastamis**otsused** ja komisjoni **reaktsioonid** programmi käigus on asjakohased, arvestades seda, kui dünaamiliselt tõlgendas komisjon Cotonou lepingu artikli 61 lõiget 2 (vt punkt 28), mille tulemuseks on riskiohu vähemalt lühiajaline suurenemine, ning seetõttu on komisjonil veelgi rohkem põhjust teostada olukorra üle ranget järelevalvet.

82. Seevastu on komisjoni **otsused** ebapiisavalt põhjendatud (vt punkt 39). Rahastamisettepanekud ja -otsused ei sisalda piisavalt täpset kirjeldust selle kohta, kuidas on omavahel seotud riigi rahanduse juhtimises, riiklikes reformiprogrammides, reformide rakendamiseks vajalikus institutsioonilises toetuses ja järelemeetmetes — sh eeltingimustes ja tulemusnäitajates — leitud puudused (vt punkt 30). Tõendite puudumine sidususe ja perspektiivi osas ning ühtlustamata ja ebasüsteemne esitus ei võimalda EAFi komiteel saada kinnitust selle kohta, et kõiki puudusi on arvesse võetud (vt punktid 32–33).

83. Kõikide otsese suunamata eelarvetoetusega seotud reformide elluviimiseks kulub palju aega. Oluliste püsivate tulemuste saavutamiseks on veel vara, kuigi eelkõige komisjoni poolt teostatud järelevalve käigus on märgatud mõningaid küllaltki positiivseid vahetulemusi (vt punktid 69–71). Eelarvetoetusega seotud riskid (vt punkt 12), mis teevad muret parlamendile ja nõukogule (vt punkt 2), on suures osas jätkuvalt aktuaalsed. Nimetatud riske peaks olema võimalik paremini juhtida järgnevatel soovitusel abil.

Soovitused

84. Komisjon peaks oma metoodikajuhendi kolmandatele riikidele antavate eelarvetoetuste kavandamise ja rakendamise osas kaasajastama ning lisama sinna alates 2002. aasta märtsist väljastatud asjaspepuutuvad suunised (vt punkt 27), et iga programmi puhul oleks võimalik tagada avastatud puuduste ja nende parandamiseks tehtavate reformide, institutsioonilise toetuse ja järelemeetmete vaheline sidususe (vt punkt 30). Lisaks tuleb enam tähelepanu pöörata sisetuluga seotud küsimustele, sealhulgas riigiosalusega ettevõtete tuludele (vt punkt 24) ja korruptsioonile (vt punkt 34). Juhend peaks samuti sisaldama delegatsioonide järelevalvearuannetega seotud täiendusi (vt punkt 42).

85. Komisjon peaks suutma varasemast paremini vormistatud ja struktureeritud viisil näidata, kas Cotonou lepingu artikli 61 lõiget 2 on järgitud või mitte, ja selgitama, mille alusel hinnatakse, kas abisaajariigi valitud arengusuund on rahuldav, arvestades esialgse hindamise käigus avastatud riigi rahanduse juhtimise puudustega (vt punktid 39–40).

86. Komisjon peaks võtma kasutusele tulemusnäitajad, mis tõhusalt motiveeriksid abisaajariike oma reforme jätkama ja mis keskenduksid veelgi enam juhtimisalaste paranduste tulemustele (vt punkt 49).

87. Komisjon peab tegema kõik endast sõltuva, et PEFA raames loodud riigi rahanduse juhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistik toimiks edukalt (vt punkt 43). See laiaulatuslik rahastajatevaheline kooskõlastusprojekt vajaks täiustamist, võttes arvesse testietapist saadavaid tulemusi ja kontrollikoja ettepanekuid (vt lisa 2 punkt 7), eelkõige ettepanekut kontrollimenetluste testide kohta. On oluline, et rahastajad — eelkõige antud partnerluse kuuluvad rahastajad — võtaksid raamistiku lähitulevikus vastu ja asuksid seda rakendama.

88. Rahastajate kohalike esindajate vahelist kooskõlastamist tuleks tõhustada hinnangute, hindamiste ja auditite, institutsioonilise toetuse rakendamise, tingimuste seadmise ja tulemusnäitajate kasutamise osas, säilitades samas iga rahastaja õiguse otsustada oma toetuse maksmise üle (vt punkt 54).

89. Suhted abisaajariikide ametiasutustega peaksid põhinema süstemaatilisel struktuuril ning hõlmama lisaks valitsustele ka parlamente ja kõrgeimaid kontrolliasutusi, mille volitusi tuleks tugevdada, võimaldamaks neil endaga seotud reforme ellu viia ja kontrollida nende rakendusallasse kuuluvaid reforme. Seetõttu on ülimalt oluline asjassepüütuva riigi valitsusega peetavate läbirääkimiste raames otsustada, kuidas komisjonil oleks kõige õigem parlamendile või kõrgeimale kontrolliasutusele läheneda (vt punktid 56–62).

Kontrollikoda võttis käesoleva eriaruande vastu 2005. aasta 29. ja 30. juuni istungil Luxembourg'is.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

LISA 1

KUUS TABELIT EELARVETOETUSE OLULISUSE KOHTA

Tabel A

Eelarvetoetuste ⁽¹⁾ suhteline osakaal EAFi abis (kulukohustused ja maksed), 1999–2004

(miljonit eurot)

	Aasta	Eelarvetoetused kokku ⁽²⁾	EAFi abi kokku	Eelarvetoetuste osa EAFi abist (A / B)
		A	B	C = (A / B)
Kulukohustused	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Maksed	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ Vastavalt Cotonou lepingu eelsele struktuurikohanduste vormile.⁽²⁾ Sealhulgas suure laenukoormusega vaeste riikide algatus (HIPC).

Allikas: komisjoni andmed.

Tabel B

Otsese suunamata eelarvetoetuse osakaal 2003. ja 2004. aastal

(miljonit eurot)

	2003		2004	
	Kulukohustused	Maksed ⁽¹⁾	Kulukohustused	Maksed ⁽¹⁾
A) Otsene suunamata eelarvetoetus	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Otsene suunatud eelarvetoetus	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Kaudne eelarvetoetus	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Eelarvetoetus kokku ilma HIPC algatuseta (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) HIPC algatus ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) EAFi eelarvetoetus kokku (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) EAFi abi kokku	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Mittesihipärase otsese eelarvetoetuse osa EAFi eelarvetoetuste kogusummast (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Otsese suunamata eelarvetoetuse osa EAFi abi kogusummast (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Maksed kirjendatakse aasta kulukohustustesse või eelmiste eelarveaastate täitmata kulukohustustesse.⁽²⁾ HIPC (suure laenukoormusega vaesed riigid) algatuse eesmärgiks on vähendada nende riikide välisvõlga. Algatusel on eelarvetoetusega sarnane mõju, kuid selle puhul ei kehti samad kontrollimeetmed. Euroopa Investeeringupanga ja Maailmapangaga seotud kulukohustused ja maksed kirjendatakse EAFi raamatupidamiskontodele.

Allikas: komisjoni andmed.

Tabel C

**EAFi eelarvetoetused kokku (kulukohustused ja maksed) riikide kaupa 2003. ja 2004. aastal
(ilma HIPC algatusest)**

(miljonit eurot)

Riik	2003		2004	
	Kulukohustused	Maksed ⁽¹⁾	Kulukohustused	Maksed ⁽¹⁾
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Kamerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Cabo Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopia	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guajaana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaika	30,00	0,00	25,00	36,10
Keenia	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagaskar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritaania	0,00	5,70	0,00	6,00
Mosambiik ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Kesk-Aafrika Vabariik	0,00	0,00	0,00	11,90
Kongo Demokraatlik Vabariik	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé ja Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tansaania	114,00	68,50	0,00	31,50
Tšaad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Sambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Kokku	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Maksed kirjendatakse aasta kulukohustustesse või eelmiste eelarveaastate täitmata kulukohustustesse.

⁽²⁾ 2004. aasta maksed sisaldavad muutuvsummaga osamakseid Mosambiigile (9,1 miljonit eurot), Nigerile (8,25 miljonit eurot) ja Sambiale (29,5 miljonit eurot).

Allikas: komisjoni andmed.

Tabel D

Eelarvetoetuste (EAF ja teised rahastajad) suhteline osakaal viie külastatud riigi 2004. aasta riigieelarves

(miljonit eurot)

Riik	Riigieelarve ⁽¹⁾	Komisjoni poolt makstud eelarvetoetused	Teiste rahastajate poolt makstud eelarvetoetused	Makstud eelarvetoetused kokku	Makstud eelarvetoetuste osa kogusummast
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopia	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mosambiik	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tšaad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Sambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Tšaadi eelarve arvanded pärinevad 2003. aastast.

Allikas: komisjoni andmed.

Tabel E

Eelarvetoetuste osa peamiste rahastajate poolt 15 Aafrika riigile ⁽¹⁾ 2003. aastal makstud toetuste kogusummast

Rahastaja	Eelarvetoetuste osa abi kogusummast
Maailmapank ⁽²⁾	48,1 %
Ühendkuningriik	34,2 %
Euroopa Komisjon	30,7 %
Holland	27,8 %
Rootsi	21,5 %
Šveits	19,2 %
Aafrika Arengupank	16,5 %
Itaalia	16,0 %
Iirimaa	15,2 %
Norra	14,5 %
Kanada	12,0 %
Taani	10,1 %
Saksamaa	6,4 %
Soome	3,9 %
Prantsusmaa	2,3 %
Jaapan	1,0 %
Kaalutud keskmine	25,7 %

⁽¹⁾ 15 riiki on: Benin, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Keenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambiik, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone ja Tansaania.⁽²⁾ Maailmapanga abi moodustavad peamiselt laenud.

Allikas: SPA — Strategic Partnership with Africa — Survey of the alignment of budget support and balance of payments support with national PRS processes — 7. veebruaril koostatud lõplik eelnõu.

Tabelis esitatud andmed põhinevad ligikaudsel hinnangul.

Tabel F

Viiele külastatud riigile 2004. aastal erinevate rahastajate poolt väljamakstud eelarveabi

(miljonit eurot)

Rahastaja	Etioopia		Mosambiik		Niger		Tšaad		Sambia	
	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%
Euroopa Komisjon	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Maailmapank ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Rahvusvaheline Valuutafond ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Aafrika Arengupank	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Saksamaa	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgia	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kanada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Taani	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Soome	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Prantsusmaa	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Iirimaa	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Itaalia	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Jaapan	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norra	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Holland	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Ühendkuningriik	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Rootsi	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Šveits	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Kokku	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Abina antud laenud.

Allikas: komisjoni andmed.

LISA 2

RIIGI RAHANDUSE JUHTIMISE TULEMUSLIKKUSE HINDAMISRAAMISTIKU PROJEKT

1. Delegatsioonide järelevalvearuanded põhinevad olemasolevatel määratlustel ja hinnangutel. Riigi rahanduse juhtimise kvaliteedi hindamisel kasutatavad, enamasti IMFi ja Maailmapanga poolt välja töötatud peamised vahendid on "Country Financial Accountability Assessment" (CFAA), ⁽¹⁾ "Public Expenditure Review" (PER), ⁽²⁾ "Report on the Observance of Standards and Codes" (ROSC), ⁽³⁾ "Country Procurement Assessment Report" (CPAR), ⁽⁴⁾ "Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan" (HIPC AAP), ⁽⁵⁾ "Fiduciary Risk Assessment" (FRA) ⁽⁶⁾ ja "Public Expenditure Tracking Survey" (PETS). ⁽⁷⁾ Teatud riikides, nagu Etioopias, on rahastajad välja töötanud alternatiivsed vahendid kohalikuks kasutuseks.

2. Hindamisvahendite suure hulga, keeruka elluviimise ja mõnikord ka raskendatud kasutamise tõttu tekis vajadus need ratsionaliseerida ja ühte aruandesse koondada. Uus vahend on mõeldud olemasolevate asendamiseks, mitte täiendamiseks, ning kõik rahastajad peaksid selle kasutusele võtma kõikides riikides (mitte ainult AKV riikides). Vahendi abil peaks asjassepuutuva riigi rahanduse juhtimise kohta saama piisavalt põhjaliku ülevaate, mis käsitleb muuhulgas ka kõiki peamisi eelarve täitmise ja kavandamise, raamatupidamisaruandluse ning sise- ja välisauditiga seotud riske.

3. Sel põhjusel alustas PEFA ("Public Expenditure Financial Accountability") ⁽⁸⁾ 2004. aastal uue riigi rahanduse juhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistiku (edaspidi "hindamisraamistik") koostamist. Vahendi keskmes on 28 näitajat, mille abil hinnatakse riigi rahanduse juhtimise protsesside, süsteemide ja institutsioonide täpsust ja tulemuslikkust (vt tabel G).

Tabel G

PEFA (Public Expenditure Financial Accountability) partnerluse raames välja töötatud riigi rahanduse juhtimise tulemusnäitajad

A. RIIGI RAHANDUSE JUHTIMISE TULEMUSED	
1.	Kogu eelarvepuudujääk võrreldes esialgse heakskiidetud eelarvega.
2.	Tegelike eelarvekulude koosseis võrreldes esialgse heakskiidetud eelarvega.
3.	Riigi tulud kokku võrreldes esialgse heakskiidetud eelarvega.
4.	Võlgnevused: viimase aasta jooksul tekkinud uued võlgnevused.
B. PEAMISED VALDKONDADEVAHELISED TUNNUSED: TÄIELIKKUS JA LÄBIPAISTVUS	
5.	Kogu eelarveriski järelevalve täielikkus.
6.	Kõikide oluliste keskvalitsuse tegevust katvate kulutuste, sealhulgas rahastajate poolt rahastatud kulutuste, käsitlemise ulatus eelarvearuannetes.
7.	Eelarvedokumentides sisalduva eelarveprognooside, eelarve ja selle täitmisega seotud teabe asjakohasus.

⁽¹⁾ Riigi finantsaruandluse hindamine.

⁽²⁾ Riiklike kulutuste ülevaade.

⁽³⁾ Standardite ja eeskirjade järgimise aruanne.

⁽⁴⁾ Riigihangete hindamisaruanne.

⁽⁵⁾ Suure laenukoormusega riigid — hinnang ja tegevuskava.

⁽⁶⁾ Tagatiseta antud laenuga seotud riskide analüüs.

⁽⁷⁾ Riiklike kulutuste kontroll.

⁽⁸⁾ PEFA (riiklike kulutuste finantsaruandlus) löid 2001. aastal järgnevad osapooled: Maailmapank, Euroopa Komisjon, DFID (Ühendkuningriigi valitsuse rahvusvahelise arengu keskasutus), Šveitsi majandusministeerium, Prantsusmaa välisministeerium, Norra välisministeerium ja IMF. Komisjon on PEFA asutajaliige ning täidab juhtivat rolli.

8	Eelarve halduslik, majanduslik, tegevuspõhine ja programmiline jaotus.
9.	Vaesuse vähendamise seotud kulutuste määramine eelarves.
10.	Põhilise finantsteabe, riigihangete alase teabe ja auditiaruannete avaldamine ja neile avaliku juurdepääsu võimaldamine.
C. EELARVETSÜKKEL	
<i>C i) Eelarve keskpika perioodi kavandamine ja eelarve koostamine.</i>	
11.	Eelarve kavandamise, riiklike kulutuste poliitika arendamise ja eelarve koostamise mitmeaastase perspektiivi ulatus.
12.	Eelarve koostamisprotsessi korraldatus ja protsessis osalemine.
13	Jooksvate kulude ja investeerimiskulude eelarvestamise koordineerimine.
14.	Aastaeelarve põhjalik läbivaatamine seadusandlike võimude poolt.
<i>C ii) Eelarve täitmine</i>	
15.	Rahavoogude kavandamise, haldamise ja järelevalve tõhusus.
16.	Võlgade ja tagatiste haldamisel ja registreerimisel rakendatavad menetlused.
17.	Ministriumide ja riiklike vahendeid kasutavate asutuste suutlikkus kavandada ja võtta kulukohustusi vastavalt esialgsetele eelarvetele/lisaeelarvetele.
18.	Tõendid selle kohta, et eelarvevahendid jõuavad riiklike vahendeid kasutavate üksusteni õigeaegselt ja läbipaistval viisil.
19.	Sisekontrollisüsteemide tõhusus.
20.	Siseauditi tõhusus.
21.	Maksetega seotud järelevalvemeetmete tõhusus.
22.	Läbipaistva riigihangete süsteemi olemasolu, mis on kogu riigi rahanduse juhtimissüsteemi lahutamatuks osaks ja põhineb konkurentsi, kulutuste optimeerimist ja kontrolli tõhusust edendaval selgel regulatiivsel raamistikul.
<i>C iii) Raamatupidamine ja aruandlus</i>	
23.	Andmete vastavusse viimise õigeaegsus ja korrektsus.
24.	Eelarvetäitmist puudutavate lühiperioodi aruannete kvaliteet, õigeaegsus ja levitamine.
25.	Seadusandlikule võimule esitatud auditeeritud raamatupidamisaruannete õigeaegsus ja kvaliteet.
<i>C iv) Finantsvastutus, auditeerimine ja välisauditid</i>	
26.	Välisauditi ulatus ja sisu.
27.	Välisauditi aruande alusel täidesaatva või auditeeritud üksuse poolt võetud järelmeetmed.
28.	Välisauditi aruannete põhjalik läbivaatamine seadusandliku võimu poolt.
<i>Allikas:</i> PEFA. 12. veebruaril 2004. aastal riiklike kulutuste tööühma poolt koostatud riigi rahanduse juhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistiku muudetud eelnõu.	

4. Selle lähenemisega on seotud kaks rahastajatele teadaolevat ja nende poolt aktsepteeritud piirangut. Esiteks ei anta hindamise lõpus soovitusi, mille tegemiseks oleks vaja täheldatud probleemide põhjusi põhjalikumalt uurida. Teiseks ei käsitleta riigi rahanduse tõhususe ja mõjususe küsimusi.

5. Näitajad alates A-st (kõrgeim) D-ni on kvalitatiivsed ja katavad tavaliselt suhteliselt suurt ala, mida on võimalik jagada mitmeks väiksemaks osaks. Näiteks hindamine 22. näitaja abil, mis käsitleb teenuste, tööde ja kaupade hankesüsteemide olemasolu ja läbipaistvust, eeldab regulatiivse raamistiku läbivaatamist, eeskirjade nõuetekohase täitmise (nt pakkumiskutsete avaldamine) ja kontrollisüsteemide mõjususe kontrollimist ning avaliku ja erasektori hinnavõrdlust.

6. Hindamisraamistikus väljapakutud standardaruandes nähakse ette, et koos antud näitajatega esitatakse üldisemat teavet asjassepuutuva riigi ja selle juhtimissüsteemide kohta, eriti riigi rahanduse juhtimist puudutavate reformide valitsusprogrammi osas, näidates, kui suures ulatuses käsitlevad reformid näitajate abil täheldatud puudusi.
7. Kontrollikoda teeb hindamisraamistiku kontrolli põhjal järgnevad parandusettepanekud:
- a) mõned näitajad sisaldavad juhtimis- või kontrollisüsteemide hindamist. Süsteemi võidakse hinnata puudulikuks piiratud vestlustel ja kontrollidel põhineva hindamise alusel. Järeldamaks, et süsteem on toimiv, on aga esmatähtis toetuda põhjalikematele kontrollidele, sealhulgas kontrollisüsteemide testimisele; ⁽¹⁾
 - b) ilma oluliste lisauuringuteta väljaselgitatavate puuduste põhjusi tuleks kirjeldada süstemaatiliselt, et nimeetatud puuduste parandamiseks tehtavaid valitsusreforme oleks võimalik täpsemini suunata;
 - c) 12 näitajat põhineksid muuhulgas arvudena esitatud indeksitel (erinevused, tähtajad, summad või protsentuaalsed osad) (vt tabel H). Nimetatud indeksitel põhinevad tulemused tuleks süsteemselt esitada hindamisaruannetes ja osa neist võiks kasutada tulemusnäitajatena komisjoni programmides;
 - d) riiklikke tulusid käsitlev 3. näitaja peaks hõlmama tegelikult saadud sisetulude ja vastava riigi tegevuse põhjal eeldatava summa võrdlevat analüüsi (nt võrreldes impordimäära ja tollituluseid);
 - e) auditeeritud raamatupidamisaruandeid käsitleva 25. näitaja kohaselt vajab kõrgeima kontrolliasutuse poolt raamatupidamisaruannete kohta antud järeldusotsus läbivaatamist. Samuti oleks kasulik uurida kõrgeima kontrolliasutuse tegevust ja raamatupidamiskontode usaldusvärsuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse ning usaldusväärse juhtimise kohta antud järeldusotsuseid, kuid käsitledes neid ettevaatusega;
 - f) välisauditit käsitlev 26. näitaja peaks sisaldama analüüsi selle kohta, kas kõrgeimal kontrolliasutusel on piisavalt ressursse oma auditiülesannete läbiviimiseks;
 - g) tuleks lisada näitaja, mille abil on võimalik hinnata raamatupidamisdokumentidesse kantud teenuste olemasolu ja kvaliteeti, sealhulgas tsentraliseeritud hangete puhul kauba lõppsaajani toimetamist; ⁽²⁾
 - h) tuleks lisada näitaja, mille abil on võimalik hinnata korruptsioonivastaseid meetmeid, uurides, mida tehakse korruptsiooni avastamiseks, analüüsimiseks ja selle vastu võitlemiseks. ⁽³⁾

⁽¹⁾ Kontrollisüsteemide testid, mida varem nimetati vastavustestideks, kuuluvad rahvusvaheliselt tunnustatud auditistandardite hulka. Vt eelkõige rahvusvahelise raamatupidajate föderatsiooni IFAC (International Federation of Accountants) poolt koostatud ISA-standardid (International Standards on Auditing) 330, 430 ja 530.

⁽²⁾ Selle näitaja indeksina võib kasutada tsentraliseeritud hangitud kauba lõppsaajale kättetoimetamise määra.

⁽³⁾ Selle näitaja indeksitena võib kasutada organisatsiooni Transparency International näitajatega sarnaseid avastamisega seotud näitajaid.

Tabel H

Hindamisraamistikus esitatud näitajatega seonduvad põhiandmed (indeksid)

Asjassepuutuvad näitajad	Põhiandmed (indeksid)
1	— Hinnangulise kogueelarve puudujäägi ja tegeliku puudujäägi vaheline erinevus protsentuaalse osana eelarvelistest kulutustest — Hinnangulise algse eelarvejäägi (enne intresside mahaarvestamist) ja tegeliku jäägi vaheline erinevus protsentuaalse osana eelarvelistest kulutustest
2	— Tegelike ja hinnanguliste kulude vaheline keskmine erinevus tegevuspõhise jaotuse kohaselt — Tegelike ja hinnanguliste kulude vaheline keskmine erinevus majandusliku jaotuse kohaselt — Tegelike ja hinnanguliste kulude vaheline keskmine erinevus haldusliku jaotuse kohaselt — Eelarve ebastabiilsus (eelarvepoliitika nelja eelneva eelarveaasta jooksul igas tegevuspõhises või halduslikus jaotuses toimunud aastaste muutuste keskmine määr: eelarvepoliitika areng väljendub protsentuaalse osana eelarvest)
3	— Tegelikud tulud, milles on maha arvestatud eelarvelised tulud protsentuaalse osana eelarvest
4	— Kuluvõlgnevuste protsentuaalne määr kogukuludest
10	— Kvartali lõpu ja kvartaliaruande avaldamise vahelise perioodi päevade arv
14	— Seadusandlikele võimudele eelarve läbivaatamiseks antud päevade arv
18	— Hajutatud teenuseid pakkuvatele üksustele kavandatud ressursside protsentuaalne määr
19	— Vigade määr standardsete finantstehingute puhul
22	— Riigi rahanduse poolt kaupade, tööde ja teenuste eest makstud hinnad võrreldes erasektori poolt vastavate toodete eest makstud hindadega.
24	— Asjassepuutuva kvartali lõpu ja kvartaliaruande riigivõimudele esitamise vahelise perioodi päevade arv
25	— Eelarveaasta lõpu ja raamatupidamisaruande seadusandlikele võimudele esitamise vahele jäävate kuude arv
26	— Välisauditi aruande avaldamise ja selle kontrollimise eest vastutava parlamendikomisjoni töö lõpetamise vahele jäävate kuude arv

Allikas: PEFA. 12. veebruaril 2004. aastal koostatud riigi rahanduse juhtimise tulemuslikkuse hindamisraamistiku muudetud eelno.

LISA 3

KOMISJONI POOLT KASUTATAVAD TULEMUSNÄITAJAD

1. Juhendi punktis 3.7 selgitatakse põhjalikult tulemusnäitajate valikut ja kasutust. Eelkõige täpsustatakse, et "näitajad tuleks võimaluse piires määratleda vaesuse vähendamise strateegiat käsitlevas dokumendis (Poverty Reduction Strategy Paper — PRSP) või valitsuse poliitikat määratlevates dokumentides ning neid tuleks jagada teiste rahastajatega". Näitajad peavad samuti vastama SMART-põhimõttele (Specific — Measurable — Accepted by all involved — Realistic — Timely).
2. Komisjoni programmides sisalduvaid tulemusnäitajaid võib jaotada vastavalt valdkondadele, millest tähtsaimad on sotsiaalvaldkonda kuuluvad alad, nagu tervishoid ja haridus, ning riigi rahanduse juhtimine. Antud audit keskendub ainult viimasele valdkonnale. Juhendi lisa 13a on näitena toodud umbes 40 tulemusnäitajat, millest seitse on riigi rahanduse näitajad (vt tabel I).

Tabel I

Komisjoni juhendi lisa 13a näidetena toodud seitsne riigi rahanduse näitajat

Eelarvekannete ja valdkonna eesmärkide vaheline erinevus
Eelarve täitmise määra (üldine ja prioriteetset valdkonda puudutav)
Kõige perifeersematele struktuuriüksustele suunatud osa eelarvest (küsitluse alusel)
Avaliku pakkumise kaudu saadud tarbekaupade ühikuhinnad / erasektori (või rahastajate) poolt kohalikul tasandil makstud ühikuhinnad (taotluse alusel)
Tarnijatele maksete tegemiseks kulunud aeg
Menetluste mittejärgimise protsentuaalne osa
Raamatupidamisaruannete koostamiseks ja eelarve täitmist kinnitavate õigusaktide vastuvõtmiseks kuluv aeg

3. Tavaliselt koostatakse riigi valitsuse ja rahastajatega koostöös näitajate loetelu, millest igaüks valib endale need, mida nad eelistaksid kasutada. Eesmärgiks on määratleda näitajad, mida riik täielikult aktsepteerib, ja vältida iga rahastaja osas paljude erinevate näitajate kasutamist.
4. Kasutatavad tulemusnäitajad (liik ja arv) võeti vastu iga juhtumi puhul eraldi. Näitajate arv sõltub tavaliselt riigi rahandusega seotud muutuvsummaga osamaksete mahust (vt tabel J).

Tabel J

Tulemusnäitajate suhteline osakaal viie kontrollitud programmi muutuvsummaga osamaksete puhul

(miljonit eurot)

	Muutuvsummaga osamaksed				Tulemusnäitajad			
	Kogusumma	Riigi rahanduse näitajatega seotud summa	Valdkonna näitajatega seotud summa	Riigi rahanduse osa kogusummast	Koguarv	Riigi rahanduse näitajate arv	Valdkonna näitajate arv	Riigi rahanduse näitajate osa koguarvust
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mosambiik	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tšaad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Sambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Allikas: rahastamislepingud.

5. Komisjoni hinnangul suureneb muutuvsummaga osamaksete (vt tabel K) osakaal juhul, kui riiklike ametiasutuste valmidus parandada oma riigi rahanduse juhtimist väärrib toetamist.

Tabel K

Muutuvsummaga osamaksete suhteline osakaal viies kontrollitud programmis

(miljonit eurot)

	Programmi kogusumma	Eelarvetoetused				Seonduvad kulutused	
		Osamakset kokku	Kindla summaga osamakset	Muutuvsummaga osamakset		Institutsiooniline toetus	Auditid
		A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F
Etiopia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mosambiik	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tšaad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Sambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Allikas: rahastamislepingud.

6. Viiest külastatud riigist kolm on juba saanud muutuvsummaga osamakseid. Kõigil juhtudel viis riigi rahanduse juhtimise tulemusnäitajate kasutamine selleni, et väljastatud summa oli väiksem kavandatud maksimumsummast (vt tabel L).

Tabel L

Tulemusnäitajate mõju külastatud riikidele makstud muutuvsummaga osamaksete summale

(miljonit eurot)

Tulemusnäitajate jaotus	Vastavalt rahastamislepingule		Vastavalt hindamisele		
	Kavandatud näitajate arv	Kavandatud maksimaalne summa	Kasutusele võetud näitajate arv	Väljamakstud summa	Väljamaksmata summa
Muutuvsummaga osamakse Mosambiigile 2003. aasta programmi raames					
Riigi rahandus	8	5	5	3,50	1,50
Sotsiaalvaldkonnad	14	5	9	3,20	1,80
KOKKU	22	10	14	6,70	3,30
Muutuvsummaga osamakse Mosambiigile 2004. aasta programmi raames					
Riigi rahandus	8	7	4	4,20	2,80
Sotsiaalvaldkonnad	14	7	10	4,90	2,10
KOKKU	22	14	14	9,10	4,90
Muutuvsummaga osamakse Nigerile 2004. aasta programmi raames					
Riigi rahandus	5	8	3	4,50	3,50
Sotsiaalvaldkonnad	7	8	4	3,75	4,25
KOKKU	12	16	7	8,25	7,75
Muutuvsummaga osamakse (teine osamakse) Sambiale 2004. aasta programmi raames					
Riigi rahandus	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Muutuvsummaga osamakse (kolmas osamakse) Sambiale 2004. aasta programmi raames					
Riigi rahandus	8	10	5	5,00	5,00
Sotsiaalvaldkonnad	8	20	7	16,25	3,75
KOKKU	16	30	12	21,25	8,75
KÕIK KOKKU	83	100	52	53,55	46,45

(*) Viiest näitajast on ainult neli osaliselt kasutusele võetud.

Allikas: dokumendid väljamakstud muutuvsummaga osamaksete hindamise kohta.

LISA 4

MOSAMBIIK KUI RAHASTAJATEVAHELISE KOOSKÖLASTAMISE HEA TAVA NÄIDE

1. Rahastajate ja valitsuse vaheline kooskõlastamine on määratletud partnerluslepingus (Memorandum of Understanding — MoU). Partnerlusleping allkirjastati 2004. aasta aprillis ning 2004. aasta lõpuks oli liikmete arv 16. Leping sisaldab maatriksit (PAF — Performance Assessment Framework) reformide edenemise ja iga-aastaselt kontrollitavate kolmeaastase perioodi (2004–2006) tegevuste või näitajate jälgimiseks.
2. Rahastajad kasutavad ainult maatriksis sisalduvaid tulemusnäitajaid (on aga ka erandeid, näiteks komisjon, mis oli oma programmi kaasanud oma näitajad enne partnerluslepingu allkirjastamist).
3. On olemas veel teine maatriks, mis käsitleb rahastajate kohustusi valitsuse ees. Maatriks sisaldab umbes 20 tegevust, mis on jagatud kuude valdkonda: eelarvetoetuste prognoositavus; näitajate vastavusse viimine ja ühtlustamine; auditikäikudest põhjustatud haldustöö vähendamine; läbipaistvus; institutsioonilise toetuse kooskõlastamine; eelarvetoetustena makstavate summade kohandamine.
4. Rahastajate grupis täidavad kõik rahastajad kordamööda eesistuja kohustusi (auditikäigu ajal oli eesistujaks Šveits) ja “troika” moodustavad praegune, eelmine ja järgmine eesistuja.
5. Valitsusega peetava dialoogi jaoks luuakse juhtkomitee, kuhu kuuluvad valitsuse esindajad ja “troika +”, st eesistujatest koosnev troika ja alaliste liikmetena Maailmapank ja komisjon. Juhtkomitee tuleb kokku kord kahe kuu jooksul ja tihedamini ühiste kontrolliperioodide jooksul aprillis ja septembris.
6. Haldusressursside säästmiseks on rahastajad otsustanud auditeid või hindamisi teha ainult kahe ühise kontrolliperioodi jooksul.
7. Rahastajate koosolekuid korraldatakse kolmel eri tasandil: lepingu rakendamise eest vastutavad isikud (poliitilised küsimused), koostöö eest vastutavad isikud (prioriteetide määratlemine) ja majandusteadlased (tehniline järelevalve).
8. Majandusteadlased töötavad teemagruppides, mille eest vastutavad rahastajad. Riigi rahanduse valdkonda kuuluvad järgnevad grupid: valitsuse integreeritud juhtimissüsteem (SISTAFE), tulud (maksud ja tollimaksud), riigihanked ja audit. Delegatsioon vastutab auditigrupi eest ja võtab aktiivselt osa kõikide teiste gruppide tööst, välja arvatud tuludega tegeleva grupi tööst, mille tegevusest delegatsiooni teavitatakse.
9. Riigi rahanduse valdkonnale lisaks on ka teiste valdkondade grupe, näiteks: eelarveanalüüsi grupp (milles delegatsioon osaleb), vaesuse vähendamise programmi järelevalve grupp ja riigi rahanduse reformide grupp (sh korrupsioon) jne. Delegatsioonil on kavas osaleda vaatlejana riigi rahanduse reformidega tegeleva grupi töös (kuna delegatsioon ei osale antud valdkonna tegevuse rahastamises).
10. 2004. aasta septembris läbiviidud riigi rahanduse juhtimise hindamisel (PFMA) kasutati PEFA hindamisraamistikku (vt lisa 2) ning see toimus koostöös valitsusega.

KOMISJONI VASTUS**KOKKUVÕTE**

I. Eelarvetoetuse eesmärk on toetada majanduskasvu ja vähendada elanikkonna vaesust. Sellist toetust andvad rahastajad leiavad, et kui teatavad kõlblikuskriteeriumid on täidetud, on see tõhusam kui muud liiki toetused, sest ta suurendab valitsuste võimet kavandada reforme ja neid ellu viia makromajanduse, sektori või riigi rahanduse tasandil. Sellest lähtudes aitab eelarveabi vältida ka riske, mis võivad mõjutada projektitoetustel põhinevat välisabi. Seega on eelarveabi mitmedimensiooniline. Komisjon pöörab AKV riikidele abi andes võrdsest tähelepanu nii tervishoiu ja haridusega seotud küsimustele kui ka sama olulistele riigi rahanduse küsimustele. Kontrollikoja aruandes käsitletakse viimast nimetatud valdkonda ning seda tuleb vaadelda laiemas kontekstis.

II. Üldiselt on komisjon nõus andma abi riikidele, kelle haldusstruktuur on nõrk — see kehtib nii riigi rahanduse kui ka paljude muude valdkondade puhul — ning arendustöö eesmärk ongi vähendada selliseid nõrku kohti. Nagu kontrollikoda märkis, on komisjon aastate jooksul märgatavalt parandanud oma järelevalvesuutlikkust riigi rahanduse valdkonnas ning näidanud sageli üles initsiatiivi suhetes teiste rahastajatega.

III. Komisjon on riski määratlenud järgmiselt: “kõik, mis võib takistada eesmärkide elluviimist” (SEK(2004) 318, 12.3.2004). Seega tuleb riskide mõõtmisel lähtuda väljakuulutatud püüdlustest ja eesmärkidest. Ühtlasi tähendab see, et riske on raske kindlaks teha, kui ei võeta arvesse lõppesmärke (võitlus vaesusega) ja sellist liiki toetuse eri tahke.

IV. Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta seoses komisjoni edusammudega analüüsi- ja järelevalvevahendite arendamise vallas. See võimaldab komisjonil esitada reaalsusele vastavat teavet ja asjakohaselt reageerida. Muidugi on võimalik vahendeid veelgi parandada, võttes arvesse kulude ja tulude suhet, komisjoni tegevuse ja kontrolli vahelist tasakaalu ning programmi muudele aspektidele omistatavat tähtsust (komisjon peab eelarveabi puhul äärmiselt oluliseks sotsiaalvaldkondi).

V. Üldiselt kiidetakse kontrollikoja soovitusi heaks ning need vastavad juba käivitatud meetmetele.

a) Metoodikajuhendit ajakohastatakse ning lõplik versioon peaks valmima 2005. aastal.

b) Selles selgitatakse paremini riikide abikõlblikkuse tingimusi.

c) Pidevalt tegeldakse motiveerivate tulemuslikkuse näitajate otsimisega.

d) ja e) PEFA töö on lõppjärgus ning komisjonil on olnud ja on ka edaspidi oluline roll erinevate (muuhulgas kohaliku tasandi) rahastajate tegevuse koordineerimisel seoses riigi rahanduse juhtimisega.

f) Komisjon kavatab suurendada parlamentide ja kõrgemate auditeerimisasutuste rolli, võttes arvesse eri institutsioonide volitusi ja Cotonou lepingut.

SISSEJUHATUS

1. Kooskõlas eriaruande 5/2001 soovitud on komisjon liikunud muuhulgas suunamata eelarvetoetuste suunas.

2. Nagu kontrollikoda oma eriaruandes 5/2001 (punkt 62, soovitus 1e) märkis, ei vastuta komisjon oma eelarvet täitvate siseriiklike ametiasutuste haldusvigade eest. Samas on tal siiski kohustus tagada riigi rahanduse juhtimise arengu jälgimine ning seda ta ka teeb.

AUDITEERITAV ALA: OTSENE SUUNAMATA EELARVETOETUS

3.–6. Eelarvetoetuste eesmärk on anda riikidele vahendid, mis võimaldaksid neil vähendada elanikkonna vaesust. Seega toetavad need oluliste reformide elluviimist. Nimetatud reformide toetamise raames peab komisjon kontrollima, et kõik toetusesaajale esitatud tingimused on täidetud enne, kui teostatakse makse abi saavale riigile. Kooskõlas muude rahastajate (eelkõige Bretton Woodsi institutsioonid) tegevusega on selline toetus nüüd reeglina suunamata.

7. Ühenduse toetused on tavaliselt seotud vaesuse vähendamise strateegiat käsitleva dokumendiga. Alates 2000. aastast on toetustel uus, tulemuspõhine vorm. Toetuste summad on erinevad (muutuvsummalised) sõltuvalt sellest, kuivõrd teenuste (vaktsineerimine, sünnitusabi, koolikohustuse täitmine) või riigi rahanduse parandamise eesmärgid on täidetud. Käesolevas aruandes käsitletakse just viimasena nimetatud kategooriat.

9. Eelarvetoetused annavad asjaomastele rahastajatele õiguspärasuse, mis on vajalik, et pidada asjaomaste riikidega tõsist dialoogi riigi ressursside kui terviku haldamise üle. Nendega seotud püüdlused ulatuvad palju kaugemale kui näiteks projektitoetustel, mille mõju piirdub reeglina investeringu nõuetekohase teostamisega.

10. Projektide raames võetakse kasutusele paralleelseid menetlusi, mida abi saavatel riikidel on keerukas hallata, kuid eelarvetoetused võimaldavad tugevdada siseriiklikke menetlusi.

11. Kuigi rahastajatel on sellist liiki toetusi keerukas rakendada, on see abi saavate riikide jaoks kahtlemata lihtsam. Just seetõttu piiravad sellised toetused menetluste lisandumisest või meetmete hajandumisest tulenevat ebatõhusust.

12. Komisjoni hinnangul võimaldavad eelarvetoetused — juhul, kui tingimused on täidetud — saavutada Euroopa maksu maksjate rahaga märkimisväärset edu, mis õigustab asjaomaste riikide rahandussüsteemide haprusega seotud riskide võtmist. Lisaks suhtub komisjon väga tõsiselt ohtu, et eelarvetoetused ei avalda mõju vaesuse vähendamisele. Nimetatud riski juhtimiseks on komisjon kehtestanud sellise toetuse saamisele eeltingimused. Vastavalt abi saava riigi tegevusele võib komisjon käimasolevad toetused peatada või neid vähendada. Kokkuvõttes võib öelda, et komisjon püüab alates programmi vastuvõtmisest kuni selle elluviimiseni rakendada piisavaid kontrollivahendeid, mille maksimum on võetavate riskide ja komisjoni käsutuses olevate inimressurssidega võrreldes mõistlik (vt vastuseid punktidele 63 ja 65).

13. Riigi rahanduse juhtimise tõhustamine on arengu oluline element; see on eelarvetoetuste puhul kesksel kohal ning selle eesmärk on suurendada riigi rahanduse juhtimise läbipaistvust, usaldusväärsust ja tulemuslikkust. Riigi rahanduse juhtimise tõhustamine aitab kaasa vaesuse vähendamisele seotud eesmärkide saavutamisele.

14. Sõltuvus toetustest on üldisem küsimus, mis ei ole seotud vaid eelarvetoetustega. OECD leiab, et muutuvsummaga osamaksete süsteemi näol on tegemist hea tavaga, mis aitab piirata selliste toetuste volatiilsust.

15. Eelarvetoetustega seotud riskide juhtimist teostatakse toetuste kavandamisele ja rakendamisele esitatavate tingimuste kaudu: rahastamissetpanekus ettenähtud abikõlblikkuse tingimuste, käivitamistingimuste ja rahastamislepingus sätestatud rakendamistingimuste põhjal saab komisjon otsustada, kas anda sellist liiki toetust, peatada käimasolevad toetused või suurendada või vähendada toetuste summasid.

KONTROLLIKOJA AUDIT

19. (a, b, c, d) Kontrollikoja audit keskendub riigi rahanduse juhtimisele. See on komisjoni jaoks äärmiselt tähtis aspekt, kuid ta ei ole ainus. Toetuste väljatöötamise ja rakendamise ajal pööratakse tähelepanu ka muudele olulistele elementidele: makromajanduslikule olukorrale, tervishoiu- ja hariduspoliitikale, riikide suutlikkusele järgida tulemusnäitajaid, vaesuse vähendamise strateegiat käsitlevate dokumentide kvaliteedile. Välisabiga seotud riske on komisjoni dokumendis SEK(2004) 318 kirjeldatud järgmiselt: “kõik, mis võib takistada eesmärkide elluviimist”. Seega tuleb selliseid riske “alati mõõta võrreldes lõppeesmärkidega, mida soovitakse saavutada”.

20. Kontrollikoja uurimise eesmärk ei olnud mõõta mõju vaesuse vähendamisele, kuid komisjon rõhutab siiski, et kontrollikoja soovitude ja analüüsi puhul tuleb arvesse võtta ka tasakaalu, mis eelarvetoetuste sihtmärgiks olevate valdkondade vahel peab säilima, ning eelarvetoetuste lõppeesmärki. Teatavates riikides võib olla õigustatud, et laste vaksineerimisele või tervisekeskustes käimisele pööratakse sama palju tähelepanu kui riigi rahandusele. See selgitab, miks riigiti antakse tervist, haridust ja riigi rahandust kirjeldavatele näitajatele erinev kaal.

AUDITI LEIUD

23. Nagu kontrollikoda rõhutas, tõi juhend kaasa selgeid edusamme võrreldes varasema olukorraga, kuid tegemist on siiski dokumendiga, mida järk-järgult edasi arendatakse. Praegu toimub selle dokumendi läbivaatamine. Kontrollikoja uurimise järelduksi oodati selleks, et saaks hakata käsitlema riigi rahanduse juhtimisega seotud küsimusi.

24. Tulude küsimus on oluline. Kõnealune küsimus moodustab osa kõigist komisjoni toetatavatest programmidest ning edaspidi hakkab ta kuuluma PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) näitajate hulka. Rahastajatevahelise ülesannete jaotuse kohaselt tegeleb selle küsimusega Rahvusvaheline Valuutafond. Komisjon üritab vältida nimetatud asutuse töö dubleerimist ning koondab oma tähelepanu valdkondadele, milles ta saaks kaasa tuua lisaväärtust.

25. Rahastamisetepanekute riigi rahandust käsitleva osa struktuuri võib parandada, kuid seda tehes tuleks siiski säilitada optimaalne tasakaal programmi eri elementide vahel ning see ei tohiks toimuda sotsiaalsektoreid käsitleva teabe arvelt.

26. Abikõlblikkuse kriteeriumide järgimise saaks muuta praegusest selgemaks.

27. Delegatsioonidele saadetud tegevussuuniste kaudu on juhendi sisu korrapäraselt ajakohastatud. Olulisimad tegevussuunised on kättesaadavad ka komisjoni sisevõrgus. Plaanide kohaselt koondatakse kõik tegevussuunised juhendi järgmisse versiooni ning arendatakse kõnealust veebilehte.

28. Nagu teisedki eelarvetoetusi andvad rahastajad, lähtub ka komisjon eelarvetoetuse saamise tingimusi käsitlevate ettepanekute ja otsuste puhul esialgse olukorra ja olukorra paranemise realistlike väljavaadete analüüsist. Nimetatud analüüsi põhjal rakendab komisjon sekkumismeetmeid valikuliselt.

29. Artikli 61 lõike 2 niivõrd dünaamiline tõlgendamine võib lühikese tähtaja jooksul riske lisada. Kaasnev valikulisus, mille aluseks on analüüsides (kontrollikoja poolt tunnustatud) karmus ja abi saavate riikide reformitahe koos nende riikide suutlikkuse suurendamisega, võimaldavad seda riski siiski piirata ja juhtida. Lisaks leiab komisjon, et esialgse olukorra ja realistlike paranemiseväljavaadete põhjalik tundmine suurendab võimalust, et eelarvetoetus avaldab mõju nii riigi rahanduse paranemisele kui ka vaesuse vähendamisele.

30. Kontrollikoja soovitud järjepidevus tuuakse selgemini välja ning samas säilitatakse mõistlik tasakaal nii kontrollimise, kirjeldamise ja komisjoni tegevuse vahel kui ka ühe rahastamisetepaneku eri elementide (eelkõige sotsiaalsektoritega seotud elementide) vahel. Komisjon eelistab ka edaspidi lähenemist, mis on suunatud sellistele reformiprogrammide aspektidele, mida ta peab lühikese ja keskmise tähtaja jooksul põhjendatult esmatähtsateks.

32. Kontrollikoda märgib, et olulisim teave esitatakse tavaliselt rahastamisetepanekutes. Edaspidi püütakse vähendada sellise teabe hajutatust, ühtlustada sellele esitatavad vormi- ja struktuurinõuded ning tuua selgemini välja seosed, jäädes samas siiski mõistlikkuse piiridesse.

33. Nagu kontrollikoda märkis, sisaldavad rahastamisetepanekud olulisi ümberkorraldusi. Ümberkorraldusi on raske kõikehõlmavalt kirjeldada, sest sama tuleks teha ka teiste rahastamisetepanekus käsitletavate sektorite puhul nagu makromajanduslik olukord, tervishoid, haridus, statistika, vaesuse vähendamise strateegiat käsitleva dokumendi hindamine, kui nimetada vaid mõned süstemaatiliselt esinevad valdkonnad. Kindel pole ka see, et süstemaatilised ja põhjalikud kirjeldused tooksid kaasa tõelise lisaväärtuse.

34. Korruptsioon on nuhtlus, millele komisjon pühendab palju tähelepanu. Korruptsioonivastast võitlust on muu hulgas nimetatud ka Cotonou koostöölepingu artiklis 9. Seega on korruptsiooniküsimus koostöös kesksel kohal, ilma et sellele oleks pühendatud eraldi dokumenti. Pettuste- ja korruptsioonivastast võitlust käsitlev standardsäte on muu hulgas lisatud kõigisse rahastamislepingute vormidesse, sealhulgas ka neisse, mida kasutatakse eelarvetoetuste puhul. Nagu kontrollikoda rõhutas, on eelarvetoetuste märkimisväärne eelis see, et nad tegelevad ühe peamise võimaliku korruptsiooniallikaga AKV riikides: riigi rahanduse juhtimisega. Komisjon jagab rahastamisetepanekutes enda käsutuses olevat teavet muude korruptsiooniga seotud valdkondade kohta (õigussüsteem, politsei, kõrgeim auditeerimisasutus jms), kui sellist teavet peetakse tõsiseks ja usaldusväärseks.

35.–36. Kõigi sektorite puhul võiksid olemas olla ametlikud plaanid, mis kirjeldavad vajadusi ja institutsioonide toetust. Selliste plaanide eest vastutavad liikmesriigid. Komisjon toetab ka edaspidi nende väljatöötamist. Kuid selliseid plaane ei ole alati olemas või pole nad piisavalt ammendavad ja neid on raske pidevalt ajakohastada. Selliste plaanide väljatöötamiseks antava toetuse raames püüab komisjon tagada, et prioriteedid (muuhulgas ka need, mida rahastab Euroopa Arengufond) oleksid selgelt kindlaks määratud.

37. Juhendis sätestatud delegatsioonide juhtide nõusolek antakse vaikimisi hetkel, mil antakse üle rahastamissetepanekud, mis sisaldavad kogu näitajate ja tingimuste raamistikku, mida käsitletakse hiljem põhjalikumalt rahastamislepingutes. Komisjon tagab, et iga kuue kuu järel esitatakse aruanded sisaldavad kokkuvõttes üldist selget seisukohta riigi rahanduse olukorra ja selle parane-misväljavaadete kohta.

38. Kontrollikoda tunnustab, et komisjon oli üht erandit arvesse võtmata toonud välja kõik uurimise käigus täheldatud kitsaskohad. Erandi puhul oli tegemist maksevõlgnevustega Tšaadis komisjoni poolt peatatud programmi raames, mis seega ei kuulunud enam sama järelevalve alla.

Valitsus on lubanud võtta teatava hulga parandusmeetmeid. Komisjon jälgib nende reformide mõju.

39. Kontrollikoda märgib, et komisjoni otsused on tehtud lähtuvalt olukorra täpsest tundmisest (punkt 31) ja eeldatavatest olulistest arengusuundadest (punkt 38). Komisjon tagab, et tema otsuste toetuseks esitatakse sisulisemaid argumente.

40. Kõigis külastatud riikides on komisjon võtnud sekkumis-meetmeid pärast Rahvusvahelist Valuutafondi ning ta teeb seal koostööd Maailmapangaga ja enamikul juhtudel ka muude rahastajatega. Üldjoontes on rahastajad (v.a Ameerika Ühendriigid) hakanud suhtuma eelarvetoetustesse positiivsemalt. Arvesse võetakse muuhulgas nähtavust ja toetustega loodavat kasu.

42. Komisjon võttis kasutusele riigi rahanduse juhtimise süstemaatilise jälgimise vahendi ning seda püütakse parandada esimese laine aruannetest saadud kogemuste põhjal. Kõnealuste paranduste puhul:

- a) võetakse arvesse PEFA näitajate abil kirjeldatud olukorda;
- b) võetakse kasutusele institutsioonilise toetuse programmide rakendamise kokkuvõtlik jälgimine;
- c) teostatakse olukorra nõrkade külgede ning eeldatavate reformide ja toetuste omavahelise seotuse analüüs;
- d) lisatakse delegatsiooni üldine kokkuvõte;

e) nõutakse, et kõnealustes aruannetes sisalduvad faktid edastataks ka edaspidi teistele rahastajatele;

f) nähakse ette, et siseriiklikud ametivõimud on ka edaspidi võimalikult tihedalt seotud hindamistöoga;

g) vähendatakse sagedust nii, et see vastaks kontrollikoja pakutud aastasele sagedusele, kui tegemist ei ole tähelepanelikumat jälgimist vajavate erijuhtudega.

43. Selliste aruannete aluseks on juba praegu kõige värskemad hinnangud.

44. Hindamisraamistikku on katsetatud (peamiselt on sellega tegeleenud komisjon) ning nüüd ollakse selle väljatöötamisega lõppjärgus. Aastase katseaja lõpus võib raamistikku kohandada. Teatavate kontrollikoja ettepanekute üle on juba ka teiste rahastajatega aru peetud.

45. Komisjon pöörab jätkuvalt tähelepanu asjakohaste tulemusnäitajate määramisele. See on üks põhjusi, miks komisjon hindas tagasiulatuvalt oma kogemusi seoses muutuvsummaga osamaksetega.

46. Hindamise käigus jõuti muuhulgas järeldusele, et tõhususe tagamiseks peab näitajaid olema piiratud hulk ning nad ei saa hõlmata kõiki valdkondi. Näitajad peavad käsitlema oluliseks peetavaid elemente. Nagu näha delegatsioonide järelevalvearuannete ülesehitusest, ei jälgi komisjon siiski mitte ainult neid näitajaid.

47. Järelevalvearuanded arenevad pidevalt. Esimestes aruannetes kirjeldasid delegatsioonid hetkeolukorda ning see võis jätta mulje liigest staatilisusest. Järgmised aruanded peavad olema dünaamilisemad. Neid on kasutanud keskasutused, kes parandavad edaspidi ametlikku tagasisidet delegatsioonidele.

48. Valitsuste jaoks ei sõltu valmisolek reformideks ainult tulemusnäitajate asjakohasusest. See sõltub ka muudest teguritest, nt toetuste summadest, rahastajate seatud tingimustest, nendevahelise kooskõlastamise tõhususest jne. Komisjon peab valitsustega läbirääkimisi näitajate üle ning püüab oma tegevust süstemaatiliselt kooskõlastada ka teiste rahastajatega. Komisjoni hinnangul ei ole midagi eriliselt asjaolus, et riigi rahanduse juhtimise näitajate laad ja arv on riigiti erinev.

49. Eelarveeraldise ja eelarve täitmise tase on, eelkõige tervishoiu- ja haridussektori eelarve puhul, komisjoni jaoks olulised elemendid, mida eelarvetoetuste andmisel jälgida. Nende jälgimise hõlpsus on pigem kasulik kui kahjulik. Lisaks neile tuleb muidugi arvesse võtta piiratud hulka näitajaid, mis valitakse konkreetsele riigile iseloomuliku olukorra põhjal.

50. Vajadusel tuleb täpsustada iga näitaja määratlust, arvutamise moodust ja kasutatava teabe allikaid.

51. Muutuvsummaga osamaksetele ja riigi rahanduse tulemusnäitajatele antav kaal sõltub paljudest elementidest: sõltuvus konkreetsest toetusest, majandusliku olukorra tugevus või nõrkus, tervishoiu- ja haridussektori olukord, varasemate programmidega omandatud kogemused jne. Viie riigi puhul, keda kontrollikoda jälgis, on selge, et riigi rahanduse näitajate kaal oli proportsionaalne süsteemi nõrkusega (moodustades 59 % programmi Sambias ja 7 % Etiopias).

52. Kooskõlastamine teiste rahastajatega nii peakorterite vahel kui ka kohalikul tasandil on komisjoni jaoks alati oluline olud.

53. Selline kooskõlastamine kujunes välja komisjoni ja Maailmapanga algatatud programmi PEFA raames ning seoses Aafrika strateegilise partnerluse ja OECD arenguabi komiteega.

54. Nagu kontrollikoda märkis, on kooskõlastamine kohalikul tasandil üsna hea. Ametlikku raamistikku on kindlasti vaja juhul, kui abi annab suur hulk koostööpartnereid (Mosambiik), kuid koostööpartnerite väiksema arvu puhul ei pruugi see nii vajalik olla. Komisjon on asunud juhtivale positsioonile mitmes valdkonnas (nt nõudes tulemusnäitajate jälgimist) ning on korduvalt algatanud rahastajate rühmade loomise. Muudes valdkondades peab ta kinni eri rahastajate vahelisest ülesannete jaotusest (nt Rahvusvaheline Valuutafond tegeleb makromajandusliku olukorra ja tulude jälgimisega).

55. Vastab tõele, et vahel on ka abi saavate riikide ja Rahvusvahelise Valuutafondi jaoks keeruline saada täpset ülevaadet teiste rahastajate antavate toetuste rahastamisest.

56. Reformide edukus eeldab, et kõik asjaomased pooled kiidavad need heaks.

58. Komisjon on teadlik riikide parlamentide olulisest rollist ning selle rolli toetamise ja tugevdamise vajalikkusest. Samas ei tohi komisjoni võimalusi selles valdkonnas sekkumiseks siiski üle hinnata, sest võimu jaotus ja tasakaal parlamendi ja valitsuse vahel on küsimus, mis on otseselt seotud abi saava riigi iseseisvusega. See tähendab, et selle küsimuse puhul tuleb olla äärmiselt ettevaatlik ning võtta arvesse abi saava riigi eri institutsioonide sõltumatust, lähtudes Cotonou lepingust.

59. Ka kõrgeima auditeerimisasutuse olukord varieerub riigiti oluliselt. Võimaluse korral püüab komisjon siiski alati kasutada nende asutuste tööst tulenevat kasulikku teavet.

60. Lahtris 7 on esitatud näide alati mitte just kõige lihtsama dialoogi kohta, mida komisjon pidas Mosambiigis kõrgeima auditeerimisasutusega. Kõnealusel juhul tuletas halduskohus rahastajatele meelde, et ta on iseseisev institutsioon.

61. Komisjon on mitmel korral toetanud kõrgeimaid auditeerimisasutusi ja andnud neile institutsioonilist toetust. Delegatsioonidele on saadetud strateegiadokumendi projekt.

62. Komisjoni võimalust läheneda parlamentidele ja kõrgeimatele auditeerimisasutustele tuleb ettevaatlikult kontrollida igal üksikjuhul eraldi, pidades silmas Cotonou lepingut. Tegemist on äärmiselt tundliku valdkonnaga, mis on seotud riikide sõltumatusega, ja millega tegelemisel tuleb kinni pidada siseriiklikest eeskirjadest, millega on kindlaks määratud võimu jaotus ja tasakaal institutsioonide vahel.

63. Tuleb leida tasakaal järelevalve ja kontrolliga tegelevate ja aktiivselt poliitilises dialoogis osalevate inimeste ning riigi rahandust ja sotsiaalseid näitajaid või makromajanduslikku raamistikku jälgivate inimeste vahel.

65. Komisjon teab, et ta on endale seadnud eesmärgid, mis on tema käsutuses olevaid inimressursse arvestades kõrgele tasemel. Komisjon märgib, et kui ülesandeid lisandub aruandes soovitatud viisil, muutub kirjeldatud lõhe veelgi suuremaks.

66. Komisjon tegeleb kontrollikoja soovitatud kontrollnimekirjade väljatöötamisega.

67. Komisjon jätkab koolitusega seotud tegevust.

68. Delegatsioonidevahelist teabevahetust julgustatakse parimatest tavadest lähtudes.

69. Vt komisjoni vastust punktile 38.

70. Komisjon on kontrollikojaga samal arvamusel, et eelarvetoetust saanud riikides on riigi rahanduse juhtimises täheldatud mitmeid edusamme ning see on kooskõlas seatud eesmärkidega. See kinnitab komisjoni valikute õigsust. Eelarve juhtimise parandamine ei mõjuta mitte ühendusepoolset rahastamist, vaid valitsuse ressursse tervikuna. Tuleb märkida, et sellist paranemist tuleb jätkata kooskõlastatult ja pidevalt ning veelgi tõhustada.

71. Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et riigi rahanduse üldine reform on päevakorda kerkinud just eelarvetoetuste programmi toel. Sellises kontekstis on asjaolu, et kontrollikoda on märganud "mõningaid küllaltki positiivseid vahetulemusi" meeldiv saavutus, mille võib osaliselt panna eelarvetoetuste arvele.

72. Iga rahastamisleping sisaldab üksikasju tingimuste ja (näitajate abil mõõdetavate) eeldatavate tulemuste kohta ning selle näol on tegemist siduva juriidilise lepinguga abi saava riigi ja komisjoni vahel. Komisjoni reageeringud on kooskõlas riskijuhitamisega, mis tundub talle otstarbekas. Seepärast peatas komisjon ühel viiest kontrollikoja vaadeldud juhust oma toetuse. Teistel juhtudel muutis ta antava toetuse summat vastavalt tulemusnäitajate arengule, kusjuures kõnealused tulemusnäitajad ei ole alati seotud ainult riigi rahastamisega, vaid ka kõige vaesematele elanikerühmadele, naistele ja lastele osutatavate sotsiaalteenustega.

73. Tingimuste täitmatajätmise või tulemuste saavutamatajätmise tõttu välja maksmata jäänud vahendid vabastatakse olevalt olukorrast kas iga programmi lõppedes või selle käigus ning antakse riikliku näidisprogrammi kasutusse. Sellise vahendite kasutamatajätmise puhul võetakse tavaliselt siiski meetmed vaheläbivaatuse või lõpliku läbivaatuse käigus, mis võimaldab vajadusel vähendada riikliku näidisprogrammi summat. Muutuvsummaga osamaksete motiveerivat olemust seega ei mõjutata.

74. Nagu näha hiljuti komisjoni teostatud toetuste läbivaatamisest, vaadatakse tingimused, osamaksete kaal ja vastavad näitajad läbi iga uue programmi puhul.

JÄRELDUSED JA SOOVIKUSED

76. Kontrollikoda märkis, et komisjon on loonud *metoodikaraamistiku*, mis tähistab selgeid edusamme võrreldes varasema olukorraga (punkt 23). Kontrollikoda leiab, et teatavates punktides võib seda raamistikku täiendada ja täpsemaks muuta (punktid 25 ja 26). Eelkõige saaks paremini esile tuua programmide sidusust ja loogikat (punkt 30). Metoodikaraamistiku senised ajakohastamised konsolideeritakse juhendi uude versiooni, mille kallal teevad talitused tööd ja mis hõlmab järelevalvearuannete ajakohastamist (punkt 42).

77. Kontrollikoda täheldas, et metoodikaraamistiku *rakendamise* algstaadiumis võib rahule jääda ja et tulemusnäitajaid täiustatakse. Teatavaid valdkondi võib veelgi täiendada või täpsustada. Komisjon rõhutab, et eelarvetoetuse eri komponentide vahel tuleb leida tasakaal: esmajärjekorras tuleks tähelepanu pöörata sotsiaalsektoriga seotud küsimustele. Eelarvetoetustega püütakse ka edaspidi võidelda korruptsiooni ühe peamise võimaliku allikaga, st riigi rahastamise juhtimise puudujääkidega.

Delegatsioonide aruandeid tuleks muuta dünaamilisemaks.

79. Komisjon peab esmatähtsaks kooskõlastamist nii peakorterite vahel kui ka kohalikul tasandil, eelkõige seoses PEFA hindamisraamistiku rakendamise. Eelarvetoetuste valdkonnas osaleb komisjon aktiivselt kõigis kooskõlastamistevõttes.

80. Kontrollikoja kontrollimise käigus tõdeti, et rahastamisotsuste aluseks olev teave ja järelkontrolli dokumentides sisalduv teave *annavad olukorrast õige ülevaate*.

81. Komisjon nendib, et kontrollikoda ei vaidlusta seda, kuidas komisjon on tõlgendanud Cotonou lepingu artikli 61 lõiget 2. Sellise tõlgendusega, mille keskmes on analüüside usaldusväärsus ja abi saavate riikide reformitahe, kaasnev komisjoni toetuste valikulisus võimaldab piirata ja juhtida kontrollikoja nimetatud riski.

82. Komisjon jätkab programmide esitamise parandamist, tuues paremini välja nende sisemise sidususe ja säilitades samas mõistliku tasakaalu ühe programmi eri komponentide vahel (see ei ole piiratud vaid riigi rahastamise küsimustega), pöörates tähelepanu järelevalve, kontrolli ja aktiivsema sekkumise vahelisele tasakaalule valitsuse ja muude rahastajate puhul ning võttes lisaks arvesse põhjalikuma teabega seotud kulusid ja eeldatavat tulu.

83. Mitu asjaolu annab märku positiivsest arengust riigi rahanduse juhtimises paljudes eelarvetoetust saavates riikides. Seoses riskidega, mis on välisabiga seotud riske kirjeldavas töödokumendis määratletud kui "kõik, mis võib takistada eesmärkide elluviimist", leiab komisjon, et "riske tuleb alati mõõta võrreldes lõppeesmärkidega, mida soovitakse saavutada".

84. Toimub metoodikajuhendi ajakohastamine. Kontrollikoja soovitusi oodati selleks, et saaks juhendisse integreerida need, mida komisjon otstarbekaks peab. Juhtnõoides rõhutatakse vajadust tuua paremini esile meetmete sidusus. Komisjon märgib, et kontrollikoja läbivaatuse käigus ei vaidlustatud komisjoni valikuid ega meetmete sidusust. Programmide keskmes on jätkuvalt korruptsioonivastane võitlus, eelkõige juhul, kui see on seotud riigi rahanduse kasutamisega. Komisjon võtab arvesse teatavaid ettepanekuid järelevalvearuande parandamiseks. Tulude küsimusse suhtub komisjon reserveeritult mitte selle küsimuse sisemise olulisuse tõttu vaid lisaväärtuse tõttu, mida ta võib pakkuda, analüüsidest kõnealust valdkonda, millega Rahvusvaheline Valuutafond juba väga edukalt tegeleb.

85. Järgmine juhend peaks aitama igal üksikjuhul eraldi näidata ametlikumal viisil Cotonou lepingu artikli 61 lõikest 2 kinnipidamist.

86. Komisjon püüab kasutada kõige motiveerivamaid ja tulemustele orienteeritud tulemusnäitajaid, kuigi motiveerivuse tegelikku taset on alati raske mõõta.

87. Komisjon teeb juba nüüd kõik võimaliku selleks, et PEFA raames välja töötatud riigi rahanduse tulemuslikkuse hindamise raamistik, mille algataja ta oli, oleks edukas ning peab seda küsimust esmatähtsaks. Siiski sõltub see ka teiste rahastajate seisukohast. Teataval ajal on ühise lähenemise areng võimalik vaid siis, kui aktsepteeritakse kompromisse.

88. Komisjon on juba aastaid püüdnud toetada kooskõlastamist kohalikul tasandil ning algatanud hulga ühiseid raamistikke,

mis seaksid eelarvetoetusi andvaid rahastajaid. Komisjon toetab mudelit, mille kohaselt jääks igale rahastajale otsustamisvabadus.

89. Parlamentidel ja kõrgeimatel auditeerimisasutustel on äärmiselt oluline roll. Komisjoni võimalust neile institutsioonidele läheneda tuleb siiski uurida ettevaatlikult, austades riikide sõltumatust ja siseriiklikke eeskirju, millega on kindlaks määratud võimu jaotus ja tasakaal institutsioonide vahel. Lisaks tuleb seda küsimust analüüsida Cotonou lepingu valguses.