



**RADA  
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 20. října 2010  
(OR. en)**

**15240/10**

**DEVGEN 324  
ACP 255  
FIN 495  
RELEX 884**

**PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	19. října 2010
Příjemce:	Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět:	Zelená kniha Komise určená Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Budoucnost rozpočtové podpory EU poskytované třetím zemím

---

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010) 586 v konečném znění.

---

Příloha: KOM(2010) 586 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.10.2010  
KOM(2010) 586 v konečném znění

**ZELENÁ KNIHA KOMISE URČENÁ RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU,  
EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU  
REGIONŮ**

**Budoucnost rozpočtové podpory EU poskytované třetím zemím**

## 1. Úvod

Stanovení rozvojových cílů tisíciletí v roce 2000 podnítilo mezinárodní podporu pro rozvoj a vedlo k zahájení dalších iniciativ, jejichž cílem bylo zvýšit objem a účinnost pomoci na základě zdravého partnerství mezi dárci a partnerskými zeměmi. Klíčovými milníky v tomto procesu byly Monterreyský konsensus (z roku 2002), Evropský konsensus o rozvoji (2005), Pařížská deklarace o účinnosti pomoci (2005) a akční program z Akkry (2008), v nichž bylo stanoveno pět základních zásad: vlastnická odpovědnost, harmonizace, přizpůsobení, řízení zaměřené na výsledek a vzájemná odpovědnost.

V roce 2000 Komise předložila sdělení o rozpočtové podpoře s názvem „Podpora Společenství pro programy hospodářských reforem a strukturální změny: hodnocení a vyhlídky“<sup>1</sup>, které dalo podobu rozpočtové podpoře v následujícím desetiletí. Vzhledem k tomu, že do konce lhůty pro splnění rozvojových cílů tisíciletí v roce 2015 zbývá pět let, nabývá rozpočtová podpora při zvyšování účinnosti pomoci na významu. V období 2003–2009 učinila Evropská komise závazky na poskytnutí rozpočtové podpory ve výši více než 13 miliard EUR (asi 25 % všech celkových závazků v tomto období). Přibližně 56 % těchto prostředků mířilo do zemí Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT), 24 % do sousedních zemí, 8 % do Asie, 6 % do Latinské Ameriky a 5 % do Jižní Afriky.

Mnoho zainteresovaných stran, mimo jiné Evropský účetní dvůr, Evropský parlament, parlamenty členských států a občanská společnost, však klade stále více otázek ohledně kvality a významu rozpočtové podpory a efektivního využití finančních prostředků. Nyní, když Komise pracuje na zlepšení svého přístupu k rozpočtové podpoře, je třeba tyto otázky zodpovědět. Klíčovými tématy jsou: i) politická správa a úloha politického dialogu; ii) úloha dialogu o politikách, úloha podmíněnosti a vazba na výkonnost a výsledky; iii) odpovědnost na vnitrostátní úrovni a vzájemná odpovědnost; iv) plánování rozpočtové podpory a její soudržnost s ostatními nástroji; v) lepší hodnocení rizika a boj proti podvodu a korupci; vi) rozpočtová podpora v nestabilních situacích a vii) růst, fiskální politika a mobilizace domácích příjmů. Podstatné je rovněž zlepšit koordinaci v rámci EU s přihlédnutím ke skutečnosti, že Lisabonská smlouva a zřízení Evropské služby vnější akce mění institucionální rámec EU, v němž je rozpočtová podpora poskytována.

**Účelem** této zelené knihy je shromáždit názory zainteresovaných stran na cíle a využití rozpočtové podpory EU, a to na základě společných zkušeností z posledních deseti let a s přihlédnutím k rozdílům, které vyplývají z kontextu a povahy spolupráce EU s různými regiony a zeměmi ve světě. **Konkrétním cílem** této zelené knihy je vymezit příležitosti a výzvy, položit konkrétní otázky, jak mohou být zjištěné příležitosti využity a výzvy vyřešeny, a shromáždit názory a fakta, jež náš přístup k rozpočtové podpořelepší.

Většina rozpočtové podpory EU je poskytována rozvojovým zemím, a proto je zvláštní důraz kladen na rozvojovou spolupráci. **Obsahem** tohoto dokumentu je však poskytování podpory z rozpočtu EU všem regionům. Zohledňují se přitom rozdíly mezi rozvojovými zeměmi i mezi kandidátskými zeměmi EU a potenciálními kandidátskými zeměmi a sousedními zeměmi, kde je cílem evropské spolupráce a partnerství podpora reforem a přechod na tržní hospodářství, aby bylo dosaženo užšího politického přidružení a postupné hospodářské integrace. Témata

---

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

nastolená v tomto dokumentu proto nebudou mít pro různé regiony stejnou důležitost a stejně tak se mohou lišit odpovědi.

V oddílu 2 je definována rozpočtová podpora. V oddílu 3 jsou vyhodnoceny zkušenosti a vymezeny hlavní zásady pro podobu a provádění rozpočtové podpory. V oddílu 4 je do tohoto konzultačního dokumentu zahrnuta řada spornějších témat. Oddíl 5 obsahuje závěr. Podklady k této zelené knize lze nalézt na internetové stránce [*insert website address*].

Tato zelená kniha bude zveřejněna na internetové stránce Komise (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Konzultace bude probíhat od 19. října do konce prosince 2010 a je otevřena všem zainteresovaným subjektům. Příspěvky mohou zasílat jednotlivci, organizace a země, a to ve formě odpovědí na otázky položené v dokumentu anebo jako obecné připomínky k předloženým tématům. Obdržené příspěvky se zveřejní podle možnosti v souhrnné podobě, pokud autor nebude mít námitek proti zveřejnění svých osobních údajů z důvodu, že by to poškodilo jeho oprávněné zájmy. V takovém případě může být příspěvek zveřejněn bez uvedení jména autora. V ostatních případech nebude zveřejněn a ani se v zásadě nepřihledne k jeho obsahu. Vzhledem k tomu, že v červnu 2008 byl v rámci Evropské iniciativy pro transparentnost uveden do provozu rejstřík zástupců zájmových skupin (lobbistů), se organizace vyzývají, aby Evropské komisi a veřejnosti obecně jeho prostřednictvím poskytly informace o svých cílech, financování a struktuře. Nejsou-li organizace v tomto rejstříku registrovány, je politikou Komise považovat jejich příspěvky za příspěvky jednotlivců.

Příspěvky zasílejte na emailovou adresu [DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu). Dotazy o této konzultaci lze zasílat na stejnou emailovou adresu nebo písemně na tuto adresu generálního ředitelství pro rozvoj: European Commission, DG Development, Unit C/3, Office SC-15 05/100, 1049 Brussels, Belgie.

## 2. CO SE ROZUMÍ ROZPOČTOVOU PODPOROU?

**Rozpočtová podpora** je součástí celkového balíčku spolupráce s jednotlivými zeměmi. Zahrnuje dialog o politikách, převody finančních prostředků, hodnocení výkonnosti a budování kapacit, a to na základě partnerství a vzájemné odpovědnosti.

### **Rámeček 1: Definice rozpočtové podpory:**

Rozpočtovou podporou se rozumí **převod finančních zdrojů** z externí financující agentury do státní pokladny partnerské země poté, co tato země splní dohodnuté **podmínky** pro provedení platby. Takto získané finanční zdroje jsou součástí celkových zdrojů partnerské země, a proto jsou využívány v souladu se systémem partnerské země pro řízení veřejných financí.

EU poskytuje rozpočtovou podporu pouze zemím, jež splní tři **kritéria způsobilosti** stanovená v právních rámcích pro podporu EU jednotlivým regionům: musí existovat nebo být prováděny a) řádně definovaná národní politika a strategie (v případě odvětvové rozpočtové podpory odvětvová); b) makroekonomický rámec zaměřený na stabilitu; c) důvěryhodný a relevantní program na zlepšení řízení veřejných financí. Veškerá výplata rozpočtové podpory je podmíněna trvalým dodržováním těchto tří standardních kritérií způsobilosti (jak je uvedeno v „**obecných podmínkách**“) a mohou se na ni též vztahovat „**zvláštní podmínky**“ ohledně výkonnostních kritérií a ukazatelů (často zaměřených na výsledky) v prioritních oblastech.

Prostřednictvím rozpočtové podpory dárci pomáhají partnerským vládám financovat klíčové funkce státní správy, jako je budování škol a nemocnic, výplaty učitelů a pracovníků ve zdravotnictví, budování infrastruktury, zlepšování bezpečnosti a právního státu, provádění složitých reforem a dosahování makroekonomické stability.

Rozpočtová podpora má překonat nedostatky tradičního projektového přístupu (vysoké transakční náklady, roztržité paralelní systémy). Zejména v zemích vysoce závislých na pomoci tyto nedostatky bránily rozvoji soudržných politik na straně partnerských vlád, dále oslabovaly již tak omezenou kapacitu vnitrostátních orgánů a podryvaly udržitelnost pomoci. Rozpočtová podpora je naproti tomu chápána jako prostředek, jenž má podporovat odpovědnost partnerských zemí za rozvojovou politiku a reformy, posilovat orgány a systémy jednotlivých zemí dohlížející na plnění povinností a napomáhat růstu, snižování chudoby a plnění rozvojových cílů.

Rozpočtovou podporu EU nelze chápat jako bílanku a není poskytována každé zemi. Základní zásady (viz oddíl 4.1) mají vysokou důležitost a dialog o politikách je ústřední součástí balíčku. Musí být též splněna kritéria způsobilosti (viz rámeček 1) a podmínky, aby zdroje byly dobře využívány, omezena rizika a vytvořeny pobídky ke zlepšení výkonnosti. Rozpočtová podpora prošla průběhem doby výrazným vývojem, jenž vedl v různých regionech odlišným směrem.

Komisi byl při zlepšování jejího přístupu k rozpočtové podpoře rozhodujícím způsobem nápomocen Evropský účetní dvůr (viz rámeček 2). V posledních diskusích s Komisí Účetní dvůr uznává, že byl učiněn pokrok, ale poukazuje na nedostatky, které mohou stále bránit dosažení plného potenciálu obecné rozpočtové podpory. Doporučuje jasněji definovat cíle pro jednotlivé země (což by usnadnilo posuzování dopadu poskytnuté podpory), používat komplexní rámec pro řízení rizik snižující rozvojová rizika a rizika plynoucí z finančního řízení, zvýšit transparentnost a lépe odůvodňovat částky přidělené na rozpočtovou podporu a na fixní a variabilní tranše, posilnit řízení výkonnosti ve vztahu k podmíněnosti a dialogu o politikách a pravidelněji podávat zprávy o výkonnosti zabývající se přínosy i riziky. Tyto body společně s vnitřním auditem a doporučeními Evropského parlamentu zásadně přispějí k vývoji přístupu EU k rozpočtové podpoře v budoucnu.

#### **Rámeček 2: Rozpočtová podpora a Evropský účetní dvůr**

**Účetní dvůr pravidelně kontroluje rozpočtovou podporu** ve svých výročních zprávách. Vydal dvě zvláštní zprávy o rozpočtové podpoře a do konce roku 2010 hodlá zveřejnit třetí. Doporučení Účetního dvora se odrazila ve změnách a zlepšeních, jež Komise provedla ve svém přístupu a příslušných pokynech. Účetní dvůr konkrétně přispěl k přechodu z cílené rozpočtové podpory na necílenou (zvláštní zpráva č. 5/2001) a podpořil rozvoj a používání společného rámce pro měření výkonnosti při řízení veřejných financí, jakož i silnější koordinaci a společné hodnocení s místními zástupci dárců (zvláštní zpráva č. 2/2005). Účetní dvůr opakovaně vyhodnotil dynamický výklad způsobilosti používaný Komisí a zdůraznil, že Komise by měla prokazovat způsobilost a výkonnost při řízení veřejných financí jednoznačnějším, formálnějším a strukturovanějším způsobem (zvláštní zpráva č. 2/2005, výroční zpráva za rok 2009). Dále vypracoval zvláštní zprávu o rozvojové pomoci ES zaměřené na zdravotnické služby. V té dospěl k závěru, že rozpočtová podpora zatím účelně nepřispěla ke zlepšení zdravotnických služeb, na něž by se měla více zaměřit, a že by se měla využívat více cílená odvětvová rozpočtová podpora (zvláštní zpráva č. 10/2008). Účetní dvůr dále plánuje zveřejnit zvláštní zprávu o školství.

V tomto dokumentu se rozpočtovou podporou EU rozumí rozpočtová podpora spravovaná Evropskou komisí, jež plyne z nástrojů vnější činnosti financovaných z rozpočtu EU, a také podpora financovaná z Evropského rozvojového fondu. Podpora může mít podobu **obecné rozpočtové podpory** zaměřené na národní rozvojovou strategii dané země nebo **odvětvové rozpočtové podpory** konkrétní odvětvové strategie. EU a ostatní dárci poskytující rozpočtovou podporu stále více využívají obecnou a odvětvovou rozpočtovou podporu společně a vzrůstá zájem na využívání rozpočtové podpory pro nové a konkrétní otázky (např. změna klimatu). Odvětvovou rozpočtovou podporu poskytuje EU a někteří další dárci nezacileně, zatímco ostatní dárci uplatňují některou formu vyčleňování finančních prostředků na určité činnosti.

Obecná a odvětvová rozpočtová podpora mají **odlišné cíle**, které se odrážejí ve stanovených podmínkách a dialogu. Obecná rozpočtová podpora se zaměřuje na podporu vnitrostátní rozvojové politiky a strategie a má potenciál obsáhnout všechny politiky a reformy. Odvětvová rozpočtová podpora má za cíl na podporu odvětvových politik a reformního programu a její výhodou je, že se více soustředí na klíčové oblasti zájmu. Tato podpora má obzvláštní přidanou hodnotu v případech, kdy je podíl rozpočtové podpory na státním rozpočtu malý a kdy se usiluje o cílenější dialog o politikách a reformy v daném odvětví. V mnoha zemích EU používá obě tyto formy podpory společně, zejména v zemích Afriky, Karibiku a Tichomoří, kdy odvětvová rozpočtová podpora doplňuje obecnou, a rozvojová politika daného státu tak může lépe reagovat na konkrétní potřeby určitého odvětví či reformy.

Klíčovým faktorem je **koordinace**, protože EU je jedním z hlavních poskytovatelů rozpočtové podpory. Pracuje se na dalším zlepšování koordinace v oblasti dialogu o politikách a politického dialogu, vytváření programů a jejich provádění, podpory odpovědnosti na vnitrostátní úrovni a vzájemné odpovědnosti a provádění hodnocení a informování o jeho výsledcích. Uvedené pracovní úsilí, z něhož čerpala i tato zelená kniha, přispěje ke zlepšení účinnosti rozpočtové podpory, jakož i soudržnosti a důvěryhodnosti dárců z EU a současně zlepší koordinaci všech poskytovatelů rozpočtové podpory.

### **Rámeček 3: Vývoj rozpočtové podpory EU**

Rané zkušenosti s rozpočtovou podporou v 90. letech minulého století poukázaly na omezení, jež má podmíněnost jakožto účinný prostředek podpory reforem, na význam odpovědnosti partnerských zemí za své politiky a na omezený účinek přidělování finančních prostředků na konkrétní rozpočtové linie. Na základě těchto zkušeností přijala Komise v roce 2000 **sdělení** s názvem „Podpora Společenství pro programy hospodářských reforem a strukturální změny: hodnocení a vyhlídky“, které zavedlo rozpočtovou podporu na snižování chudoby a inovativní přístup ke stanovování podmínek. V tomto sdělení byly vymezeny cíle rozpočtové podpory, jež se následně staly součástí zásad pro poskytování účinné pomoci.

Programy rozpočtové podpory EU byly stále více poskytovány na dobu tří let a obsahovaly **roční fixní tranše** určené na základě kritérií způsobilosti i **variabilní tranše**, které byly vázány mimo jiné na plnění dohodnutých cílů měřené vybranými výstupními ukazateli, především v sociálních oblastech.

Pokud jde o **kritéria způsobilosti** pro poskytnutí rozpočtové podpory, Komise (jako většina ostatních poskytovatelů) uplatňuje dynamický přístup, jenž vyžaduje relevantní a důvěryhodný závazek provádět reformy a prokázání pokroku, spíše než dodržování minimálních norem. Tento přístup jí umožňuje, aby působila za značně rozdílných podmínek, a to i v **zemích, kde panuje nestabilní situace**, v nichž může rozpočtová podpora posilovat stabilitu a zamezit zhoršování hospodářské a politické situace.

V roce 2008 Komise též začala používat **smlouvy o rozvojových cílech tisíciletí** se zeměmi, jež řídily rozpočtovou podporu prokazatelně úspěšným způsobem a projevily odhodlání dosáhnout pokroku na cestě k splnění rozvojových cílů tisíciletí. Tyto smlouvy obsahují šestileté závazky, jež vládám umožňují připravovat dlouhodobé strategie a rozpočet s větší jistotou ohledně budoucího přílivu finančních prostředků.

### 3. BUDOUCNOST ROZPOČTOVÉ PODPORY – NĚKTERÉ HLAVNÍ ZÁSADY

Rozpočtová podpora prošla v minulém desetiletí vývojem. Byla získána řada zkušeností ohledně její podoby a dopadu (viz rámečky 3 a 4).

#### Rámeček 4: Rozpočtová podpora – nabyté zkušenosti

Z rozsáhlého **hodnocení** obecné rozpočtové podpory poskytované sedmi rozvojovým zemím (Burkině Faso, Malawi, Mosambiku, Nikaragui, Rwandě, Ugandě a Vietnamu), které zadal Výbor pro rozvojovou pomoc Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD-DAC), vyplynulo, že rozpočtová podpora je odpovídající reakcí na rozpoznané problémy týkající se účinnosti pomoci a že může být účinným, účelným a udržitelným způsobem, jak pomáhat národním strategiím pro snižování chudoby. Bylo zjištěno, že obecná rozpočtová podpora měla kladný účinek na harmonizaci, přizpůsobení a na posilování odpovědnosti státní správy. Měla též kladný dopad na účinnost veřejných výdajů a na kapacitu státní správy, zejména při řízení veřejných financí. Díky rozpočtové podpoře se ve většině zemí rovněž zlepšil přístup ke službám. Nepotvrdilo se výrazné vytěšňování soukromých investic nebo ohrožení úsilí států vytvářet domácí příjmy, ani se neobjevil žádný jasný důkaz, že rozpočtové prostředky by byly dotčeny korupcí více než jiné formy pomoci. V hodnocení byly nicméně vneseny výhrady k dopadu rozpočtové podpory na snižování chudoby a kvalitu základních služeb. V Mali, Tunisku a Zambii se nyní zkušebně používá revidovaná metodika hodnocení. **Nezávislá hodnocení programů Evropské komise pro jednotlivé země** provedená nedávno ve 20 zemích, kde byla rozpočtová podpora významným prvkem, obecně potvrzují její důležitost a doporučují v ní pokračovat. Obecně ale platí, že dopad rozpočtové podpory na snižování chudoby a na další ukazatele rozvojových cílů tisíciletí se obtížně prokazuje. Jako obtížné se rovněž jeví otázky přidělování pomoci a posuzování, čeho mohlo být dosaženo za použití alternativních nástrojů (srovnávací analýza).

Z výše uvedeného plyne, že rozpočtová podpora by neměla být chápána jako cíl sám o sobě, nýbrž jako prostředek ke zlepšení účinnosti pomoci a k dosažení výsledků. Přestože význam těchto dvou úkolů se liší region od regionu, je možno pro podobu a provádění rozpočtové podpory stanovit některé hlavní zásady, o nichž panuje mezi poskytovateli rozpočtové pomoci EU obecná shoda:

**Rozpočtová podpora v rámci balíčku:** Rozpočtová podpora musí být více než převod finančních prostředků – je součástí balíčku obsahujícího dialog o politikách, hodnocení výkonnosti a další činnosti.

**Vlastnická odpovědnost:** Rozpočtová podpora by měla přispívat k tomu, aby daná země splnila své vlastní rozvojové strategie.

**Výsledky:** Rozpočtová podpora by se měla zaměřit na dosažení měřitelných výsledků.

**Předvídatelnost:** Rozpočtová podpora by měla být poskytována způsobem, který zajistí vysokou míru předvídatelnosti v krátkodobém i dlouhodobém horizontu.

**Odpovědnost:** Rozpočtová podpora by měla být poskytována tak, aby zvyšovala odpovědnost vlád za způsob, jakým jsou využívány zdroje, a za dosažení výsledků vůči občanům, parlamentům a nejvyšším kontrolním orgánům (odpovědnost na vnitrostátní úrovni). Měla být rovněž poskytována takovým způsobem, jenž zajistí dodržování závazků partnerských zemí vůči dárčům a naopak (vzájemná odpovědnost).

**Koordinovanější přístup na úrovni EU:** Rozpočtová podpora EU by měla být poskytována způsobem vedoucím ke zlepšení koordinace v rámci EU i mimo ni a posilujícím soudržnost a důvěryhodnost EU.

**Veřejná podpora:** K zajištění veřejné podpory od zainteresovaných stran v rámci EU musí rozpočtová podpora přinášet přesvědčivé důkazy o dosažených výsledcích, jakož i o pokroku, jehož partnerské země dosáhly. Občané partnerských zemí by rovněž měli být schopni porozumět přínosu rozpočtové podpory pro svou zemi a tento přínos rozpoznat.

#### 4. ROZPOČTOVÁ PODPORA: KLÍČOVÁ TÉMATA

Je zjevné, že před námi zůstává řada výzev v oblasti zlepšení kvality rozpočtové podpory, jejího efektivního využití a dopadu. Níže jsou uvedeny klíčová témata, jež jsou méně zřejmá nebo v nichž nepanuje jasný konsensus ohledně cesty vpřed:

- politická správa a úloha politického dialogu,
- úloha dialogu o politikách, úloha podmíněnosti a vazby na výkonnost a výsledky,
- odpovědnost na vnitrostátní úrovni a vzájemná odpovědnost,
- plánování rozpočtové podpory a její soudržnost s ostatními nástroji,
- lepší hodnocení rizika a boj proti podvodu a korupci,
- rozpočtová podpora v nestabilních situacích a
- růst, fiskální politika a mobilizace domácích příjmů.

Těmto tématům se podrobně věnujeme níže, spolu s otázkami, k jejichž zodpovězení zainteresované strany vyzýváme. Uvítáme, budou-li odpovědi doloženy na příkladech nebo jinými podklady.

##### 4.1. Politická správa a úloha politického dialogu

**Politická správa** se v poslední době ukázala jako jedno z nejzávažnějších témat, jež se v souvislosti s rozpočtovou podporou objevují. Sporným je, zda by rozpočtová podpora měla být výslovně podmiňována dodržováním základních zásad z oblasti lidských práv, demokratických zásad a zásad právního státu (viz rámeček 5), či zda by se o tyto zásady měla nadále opírat veškerá spolupráce, a měly by se proto vztahovat na celé partnerství a všechny formy pomoci.

Výbor pro rozvojovou pomoc OECD ve svých pokynech uvádí, že „na rozpočtovou podporu ani na žádný jednotlivý nástroj pomoci by neměly být konkrétně vázány politické podmínky;



tyto podmínky by měly být spíše řešeny v rámci celkového politického dialogu mezi partnerskou zemí a jejími dárci<sup>2</sup>.

Pokud došlo k vážnému porušení základních zásad, je vždy možno rozpočtovou podporu (stejně jako projekt) pozastavit. To je v souladu s různými nástroji a dohodami EU pro rozvoj a širší spolupráci ve všech regionech<sup>3</sup> a je to nezbytné pro udržení legitimacy rozpočtové podpory a pomoci obecně. Zkušenosti ukazují, že v případě rozpočtové podpory se **politicky citlivé otázky** projevují intenzivněji, zejména u obecné rozpočtové podpory, protože je široce chápána jako potvrzení celkové politické orientace partnerské země. Odvětvová rozpočtová podpora bývá někdy vnímána je méně vystavená politickým rizikům, jelikož přispívá k provádění určité odvětvové politiky namísto celkové rozvojové politiky partnerské země. Dle zkušenosti mnoha dárců lze poskytování odvětvové rozpočtové podpory oproti obecné snadněji zdůvodnit daňovými poplatníky a parlamentům ve své zemi v situaci, kdy partnerská země prochází obtížnou politickou situací nebo zažívá nárůst korupce.

#### **Rámeček 5: Základní zásady**

V této zelené knize se „základními zásadami“ rozumějí výlučně politické prvky obecných ustanovení Lisabonské smlouvy o vnější činnosti Unie.

V čl. 21 odst. 1 stojí: „Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.“ (čl. 21 odst. 1).

V důsledku obav vyjadřovaných v poslední době v souvislosti s politickou správou v několika rozvojových zemích, které získaly rozpočtovou podporu, přenesli někteří dárci pozornost na základní zásady – lidská práva, zásadu demokracie a právního státu. Rozpočtová podpora se přitom používá specifitěji k dosažení širších politických cílů. Z hluboce politické povahy národního rozpočtu a z blízkosti dialogu o celkových politických prioritách partnerské země a politického dialogu vyplývají dvě hlavní témata:

**Prvním tématem je poskytování rozpočtové podpory, jestliže se zhorší dodržování základních zásad.** V tomto případě někteří dárci pozastaví výplatu finančních prostředků, ale jiní v ní pokračují. Taková nekonzistentní reakce může dotčeným partnerským vládám vysílat mylné signály. Vystává proto potřeba nalézt takový přístup, který zlepší soudržnost a konzistentnost, zajistí sdílení a dodržování základních zásad, ale zároveň zachová přínos pro rozvoj, včetně předvídatelnosti rozpočtové podpory.

**Druhou problematickou otázkou je výběr nejvhodnější platformy pro dialog o politické správě.** Podle některých názorů je třeba využívat všech možných cest, včetně dialogu o rozpočtové podpoře, k maximalizaci vlivu na politické otázky týkající se základních zásad. Dle jiného názoru je třeba upřednostnit političtější platformu, oddělenou od dialogů o rozpočtové podpoře, jež s nimi ale vzájemně komunikuje. Tento názor je odrazem myšlenky, že tyto zásady jsou základem veškeré rozvojové spolupráce.

<sup>2</sup> DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support (svazek 2, 2005).

<sup>3</sup> Jedná se zejména o dohodu z Cotonou, finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci, evropský nástroj sousedství a partnerství a nástroj předvstupní pomoci.

**Otázka č. 1:** Měly by být operace v rámci rozpočtové podpory (zejména obecné rozpočtové podpory) navrhovány tak, aby lépe odrážely závazek partnerských zemí dodržovat **základní zásady**? Pokud ano, jak? Mělo by být v programech rozpočtové podpory zejména více využíváno stanovování podmínek v oblasti politické správy? Je opodstatněné přijmout v případě obecné rozpočtové podpory jiný přístup k **politické podmíněnosti** než u odvětvové?

**Otázka č. 2:** Jak dosáhnout větší konzistentnosti procesu poskytování rozpočtové podpory s **politickým dialogem** o základních zásadách a zároveň zachovat zaměření **dialogu o politikách** na dohodnuté rozvojové cíle? Na jakých **vhodných fórech a úrovních** by dárci a partnerské země mohli diskutovat o základních zásadách a vyjadřovat své případné obavy?

**Otázka č. 3:** Jak mohou dárci účelně **reagovat** na jakékoliv zhoršování základních zásad, ale zároveň zachovat přínos rozpočtové podpory pro rozvoj, včetně její předvídatelnosti?

#### 4.2. Úloha dialogu o politikách, úloha podmíněnosti a vazby na výkonnost a výsledky

**Dialog o politikách**, jenž je nedílnou součástí rozpočtových a politických procesů partnerské země, je nezbytný k vymezení politických opatření nutných k dosažení dohodnutých cílů, k diskusi o těchto opatřeních a k tomu, aby pro ně byl získán dostatek finančních prostředků. Přispívá k vytvoření jasnější vazby mezi využíváním zdrojů (včetně rozpočtové podpory) a dosahováním výsledků. K jeho zefektivnění vede ještě dlouhá cesta. Například je obzvláště důležité více do něj zapojit nejvyšší kontrolní orgány, vnitrostátní parlamenty, soukromý sektor a organizace občanské společnosti.

**Dialog o politikách by se měl zabývat těmito oblastmi:** strategií růstu, makroekonomickou stabilitou, fiskální politikou (včetně vytváření domácích příjmů a sestavování rozpočtu na ústřední a decentralizované úrovni), odvětvovými politikami (zejména sociálními oblastmi), sociální ochranou (včetně využívání režimů podmíněných převodů hotovosti<sup>4</sup>), řízením veřejných financí a obecnějšími správními otázkami jako bojem proti korupci a podvodům, reformou veřejného sektoru včetně decentralizace. **Dialog o politikách** se liší od širšího **politického dialogu** o základních zásadách, ačkoli by se měly samozřejmě doplňovat a posilovat. Klíčovou otázkou je, jak dialog o politikách zefektivnit. Z toho plynou otázky ohledně rozsahu takového dialogu a nezbytných znalostí, úlohy podmíněnosti, a také nalezení řádné rovnováhy mezi politickými reformami a ukazateli výsledků, na jejichž základě jsou uvolňovány finanční prostředky, v rámci hodnocení výkonnosti (viz též rámeček 6).

#### **Rámeček 6: Politický dialog o rozpočtové podpoře v různých souvislostech**

Cíle rozpočtové podpory určují rozsah a povahu dialogu o politikách v každé zemi. Tyto cíle a struktura dialogu se liší podle situace v dané zemi, stupně jejího rozvoje, povahy jejího vztahu s EU a míry zapojení dalších dárců. Například v **asijské či latinskoamerické** zemi, kde je podíl pomoci a rozpočtové podpory na vnitrostátním rozpočtu obvykle velmi malý, se může velmi lišit od dialogu ve většině **afrických** zemí. V **malých ostrovních státech a zámořských zemích a územích** může být nezbytné řešit některé konkrétní problémy, jako je malá státní správa, neexistence propracovaných

<sup>4</sup> V rámci těchto režimů jsou poskytovány finanční prostředky chudým rodinám za podmínky, že děti navštěvují školu a je jim poskytována základní zdravotní péče (např. v Brazílii, Mexiku a Bangladéši).

vnitrostátních politik a strategií, neexistence nezávislého makroekonomického rámce, omezené zapojení a koordinace dárců. V **sousedních zemích EU a v přístupujících zemích**, kde se politika EU ve větší míře soustředí na podporu reforem orientovaných na EU s cílem dosáhnout politického přidružení a hospodářské integrace, je kladen větší důraz na odpovědnost partnerských zemí za konkrétní politická opatření, jež mají být provedena v krátkodobém horizontu. Jedná se například o přijetí právních předpisů harmonizovaných s *acquis* EU na základě dohod o stabilizaci a přidružení, jež jsou v současnosti sjednávány se sousedními zeměmi.

**Účinný politický dialog** musí vést na straně dárců kvalifikovaní pracovníci s možností a schopností analyzovat problémy bránící pokroku v plnění dohodnutých cílů a nalézat a realizovat řešení. Mnoho dárců však postrádá správné lidské zdroje, aby mohly tyto příležitosti co nejlépe využít. Takovou situaci lze částečně vyřešit větším sdílením zkušeností a efektivnějším rozdělením práce mezi poskytovatele rozpočtové podpory, do rozvoje vhodných dovedností je ale nutno dále investovat.

**Podmíněnost:** Výběr zemí, jimž má být rozpočtová podpora poskytnuta, na základě vymezených kritérií způsobilosti je legitimním použitím podmíněnosti. Komise v současnosti neukládá minimální požadavky, protože podle jejího názoru jsou důležitější závazky partnerské země provádět reformy. Výplata finančních prostředků může být podmíněna kombinací politických opatření a dosažených výsledků. Na základě dostupných důkazů se lze klonit k tomu, že politická podmíněnost zřídka kdy efektivně přispěla k provedení reforem, neměly-li na domácí půdě silnou podporu. Mnoho subjektů, včetně Evropské komise, klade větší důraz na dosahování výsledků, ačkoli většina programů využívá politických ukazatelů i ukazatelů výsledků.

**Výkonnost a výsledky:** Evropská komise byla průkopníkem v používání výstupních ukazatelů a ukazatelů výsledku ve svých programech rozpočtové podpory jako základu pro posuzování pokroku a určení výše prostředků vyplacených ve variabilních tranších, a také jako hlavního tématu politického dialogu<sup>5</sup>. Tento přístup měl partnerským vládám poskytnout politický prostor, aby mohly stanovit své vlastní politiky (v souladu se zásadou vlastnické odpovědnosti), a byla podpořena diskuse o důvodech, jak a proč přijaté politiky při dosahování výsledků uspěly či nikoliv. Objevují se však otázky a výzvy ohledně kapacity statistických útvarů pravidelně vytvářet, analyzovat a šířit relevantní, objektivní a kvalitní statistiky měření výkonnosti a volby ukazatelů a cílů. Také se objevila otázka, zda je možno výkon lépe hodnotit výlučně na základě těchto ukazatelů, nebo prostřednictvím obecnějšího hodnocení výkonnosti, a obecněji rozsahu, v němž země považují podmíněnost založenou na výsledcích za účinnou motivaci k zlepšení výkonu.

Nejpodstatnější je zaměřit se na výsledky. Přidělování finančních prostředků v rámci rozpočtové podpory na základě konkrétních výsledků je nicméně obtížnější než u projektů, protože prostředky rozpočtové podpory jsou včleněny do celkového státního rozpočtu a nelze je sledovat. Dárci se ale musí z využívání rozpočtové podpory zodpovídat, a proto je důležité, aby EU i evropský daňový poplatník měli k dispozici jasnější důkazy, že partnerské země vynakládají zdroje k účelu, k němuž byly určeny, že je efektivně využívají a že plní dohodnuté cíle. Je proto třeba, aby se dárci zaměřili na analýzy a dialog o politikách na všechny hlavní oblasti systému řízení veřejných financí, jakož i na fiskální politiku vlády, a obsáhli celý rozpočtový cyklus. Jsou-li zjištěny nedostatky, musí vlády prokázat, že mají relevantní a

<sup>5</sup> Další a radikálnější inovací v tomto směru je přístup Centra pro globální rozvoj, jež vypracovalo postupy „cash on delivery“ spočívající v poskytování finančních prostředků na základě výsledků a v odměňování výkonu.

důvěryhodný program pro reformu řízení veřejných financí a že v čase dosahují skutečného pokroku. Lepší analýza rozpočtové podpory má velký význam pro zlepšení výkonnosti systému řízení veřejných financí a přínosu rozpočtové podpory. Největší výzvou však nadále zůstává stanovení konkrétních cílů, ukazatelů výkonnosti a rámce pro monitorování prokazujících, jak rozpočtová podpora přispívá k rozvoji a snižování chudoby. V této souvislosti má základní důležitost na poptávce založený rozvoj kapacit orientovaný na výsledek, zejména odpovědných ministerstev a kontrolních orgánů, jako jsou nejvyšší kontrolní orgány a vnitrostátní parlamenty.

**Otázka č. 4:** Jak zefektivnit **politický dialog** s partnerskými zeměmi a zapojit do něj více aktérů tak, aby přispěl k provedení reformy, přinesl výsledky a vedl ke splnění cílů?

**Otázka č. 5:** Jak by dárci měli využívat **podmíněnosti** poskytování rozpočtové podpory k zlepšení výkonnosti a jak by měli reagovat na nesplnění dohodnutých podmínek?

**Otázka č. 6:** Jak zlepšit rámce pro monitorování výkonnosti a jak při poskytování rozpočtové podpory co nejlépe využít **ukazatelů výsledku**, tak aby se vyřešily výše jmenované výzvy?

**Otázka č. 7:** Jak co nejvíce zlepšit výkonnost systému **řízení veřejných financí**, včetně opatření na předcházení podvodům, a **efektivitu využití** finančních prostředků poskytovaných v rámci rozpočtové podpory? Měla by EU stanovit pro rozpočtovou podporu minimální požadavky?

#### 4.3. Odpovědnost

**Odpovědnost na vnitrostátní úrovni** se rozumí odpovědnost partnerské vlády vůči svým občanům a institucím (parlamentu, nejvyšším kontrolním orgánům) za volbu politik, výběr příjmů, přidělování prostředků z rozpočtu a výsledky. Jde o obousměrný vztah. Občané a instituce musí být také schopni volat svou vládu k odpovědnosti za její činnost, kontrolovat případná zneužití a ukládat sankce. Odpovědnost partnerské vlády vůči svým občanům je klíčovým hybatelem při dosahování výsledků v oblasti rozvoje a důležitou složkou **vlastnické odpovědnosti země** za program rozvoje. Rozpočtová podpora obvykle podléhá takové kontrole ze strany vnitrostátních parlamentů a auditních orgánů, jaké projektová podpora často nikoli.

Do současnosti lze nicméně pozorovat pouze malé zlepšení v odpovědnosti na vnitrostátní úrovni, částečně protože změny vyžadují čas, aby se mohly projevit a přinést výsledky. V mnoha zemích je stále slabá kapacita občanské společnosti a parlamentů prosazovat a kontrolovat volbu politik v transparentním rozpočtovém procesu. Velkým úkolem pro dárci poskytující rozpočtovou podporu je pomoc vnitrostátním orgánům dohlížejícím na plnění povinností. Odpovědnost na vnitrostátní úrovni může být zastíněna požadavky dárců, kteří zvenčí prosadí určitý program, a to zejména v případech, kdy je výše rozpočtové podpory v poměru k vnitrostátnímu rozpočtu významná.

**Vzájemná odpovědnost:** Z **pohledu dárců** je vzájemná odpovědnost důležitá k tomu, aby vlády dárcovských zemí mohly svým parlamentům a daňovým poplatníkům doložit, že účinně využívají veřejných prostředků přidělených na rozvojovou pomoc. **Partnerské země ze svého pohledu** potřebují důvěryhodný závazek dárců poskytovat včasné, předvídatelné, transparentní a úplné informace o tocích pomoci (zejména rozpočtové podpory) sladěné

s rozpočtovým cyklem, aby mohly připravovat a plnit souhrnné rozpočty vedoucí k dosažení dohodnutých politických cílů a priorit. Partnerské země musí též informovat veřejnost o svém vztahu se společenstvím dárců a přínosech rozpočtové podpory. Občanská společnost může nicméně kontrolovat činnost vlády jen tehdy, má-li k dispozici klíčové informace o výši prostředků vynaložených na konkrétní opatření a o tom, jak uvědomit příslušné orgány, včetně dárců, o podvodech a korupci.

**Otázka č. 8:** Jak navrhnout rozpočtovou podporu (včetně budování kapacit) tak, aby více zvyšovala **odpovědnost na vnitrostátní úrovni** a angažovanost v partnerských zemích, včetně účasti občanské společnosti?

**Otázka č. 9:** Jak může **vzájemná odpovědnost** lépe přispět k zlepšení účinnosti rozpočtové podpory v dárcovských i v partnerských zemích?

**Otázka č. 10:** Jaké komunikační činnosti nebo činnosti pro zviditelnění rozpočtové podpory by měly být prováděny v dárcovských i partnerských zemích na podporu vzájemné odpovědnosti?

#### **4.4. Plánování rozpočtové podpory a její soudržnost s ostatními nástroji**

**Rozhodnutí, zda poskytovat rozpočtovou podporu a v jaké výši,** je potřeba chápat v hlubších souvislostech celkového plánování pomoci, v jehož rámci jsou přiděly jednotlivým zemím určovány na základě jejich potřeb ve spojení s výkonností. Toto rozhodnutí vychází z širší politicko-ekonomické analýzy, finančních potřeb každé země (s přihlédnutím k jejímu střednědobému fiskálnímu rámci a výši příspěvku, jež mohou dárci a věřitelé nabídnout), z absorpční kapacity, rizik a očekávaných přínosů rozpočtové podpory. O cílech spolupráce a nejvhodnější formě pomoci (jež by měla mimo jiné zohlednit otázku jednotkových cen a efektivního využití finančních prostředků) lze rozhodnout po provedení odpovídající analýzy situace v dané zemi, včetně analýzy úsilí vlády o vyřešení zjištěných nedostatků a využití dostupných domácích zdrojů.

**Spolu s rozpočtovou podporou existují další formy pomoci,** například vertikální fondy, svěřenecké fondy sdružující více dárců, spojené fondy (*pooled funds*) a projektová pomoc. Široká paleta provádění rozvojové spolupráce je považována za výhodu, protože umožňuje reagovat na různé potřeby a cíle v různých situacích. V některých oblastech jako podpora nestátních subjektů nebo volebních procesů je zjevné, že taková podpora nemůže, a ani by neměla být poskytována jako rozpočtová podpora. V jiných oblastech, jako je vysoká odbornost nebo rozsáhlé investice do infrastruktury, je s ohledem na situaci v dané zemi třeba rozhodnout, jaká forma podpory bude nejvhodnější.

Klíčovou otázkou v souvislosti s obecnou i odvětvovou rozpočtovou podporou je, zda by se rozpočtová podpora určité zemi měla zaměřovat na mnoho oblastí (obecná) s cílem získat celkový obraz o vnitrostátní politice, ale za cenu možné menší účinnosti při dialogu o odvětvových politikách, nebo zda by se měla soustředit na konkrétní odvětví (odvětvová), což umožní účinnější politický dialog, ale s rizikem, že mohou být opomenuty otázky širší, meziodvětvové reformy nezbytné k dosažení pokroku právě na úrovni odvětví. EU využívá v mnoha případech obou těchto forem zároveň (viz oddíl 2).

**Otázka č. 11:** Jaká kritéria by Komise měla používat k přijímání rozhodnutí o **výši** případné

rozpočtové podpory způsobilým zemím?

**Otázka č. 12:** Jaké jsou výhody a nevýhody poskytování **obecné i rozpočtové odvětvové podpory** v jedné zemi, nebo jediného nástroje na podporu rozpočtu? V jaké situaci by odvětvová rozpočtová podpora mohla být považována za účinnější typ rozpočtové podpory?

**Otázka č. 13:** Jaké jsou výhody a nevýhody použití široké škály nástrojů pomoci spolu s obecnou/odvětvovou rozpočtovou podporou? Jaká praktická opatření by měla zajistit konzistentnost a účinnou koordinaci?

#### **4.5. Lepší hodnocení rizika a boj proti podvodu a korupci**

Účinnost a dopad všech forem pomoci (od projektové pomoci po rozpočtovou podporu) může být ohrožen řadou rizik, jež je nutno zmírňovat. Rozpočtová podpora má jiný rizikový profil než projektová pomoc, řízení rizika se proto musí přizpůsobit vybranému způsobu poskytování pomoci. Rámec pro posuzování rizika souvisejícího s **rozpočtovou podporou** je důležitým nástrojem při posuzování způsobilosti, plánování a provádění programů a utváření dialogu o politikách. Je nástrojem ochrany finančních zájmů EU a také klíčovým rozměrem dynamického přístupu ke způsobilosti (viz rámeček 1), který vyžaduje důvěryhodný závazek provádět reformy a důkazy o pokroku. V této souvislosti je proto důležité přezkoumat a posílit postupy pro řízení rizika u rozpočtové podpory.

Závažné zhoršení **politické správy** v partnerské zemi, jež je příjemcem rozpočtové podpory, by mohlo výrazně omezit úlohu státního rozpočtu jako vyjádření společného zájmu a oslabit mechanismy odpovědnosti. Mohlo by podlomit snahu zlepšit prostřednictvím rozpočtové podpory průhlednost rozpočtu a jeho řízení, a v konečném důsledku narušit účinnost rozpočtové podpory. K posouzení politických rizik je nutno vést intenzivní politický dialog o prvcích, jež jsou pro rozpočtovou podporu důležité.

**Řízení makroekonomických a rozvojových rizik** vyžaduje dobře nastavené postupy kontroly, odpovídající analytické nástroje, ukazatele i kapacitu identifikovat nápravná opatření a v případě potřeby je přijímat. Řízení těchto rizik je komplikováno omezenou kvalitou a dostupností relevantních ukazatelů. Aby bylo účinné, je naprosto nezbytné zlepšit rozsah a kvalitu dialogu o pokroku v provádění celostátních a odvětvových politik.

Také je nanejvýš nutné zlepšit nástroje pro řízení **finančního rizika**. Ve všech operacích v rámci rozpočtové podpory jsou finanční prostředky dárců spravovány prostřednictvím systémů pro řízení veřejných financí, kontrolních systémů a postupů (viz rámeček 1). Finanční riziko je hodnoceno a zmírňováno prostřednictvím pokroku ve zvyšování účinnosti a účelnosti **řízení veřejných financí**. Na základě pravidelných rozborů je možno identifikovat klíčové oblasti pokroku a nedostatků a ovlivňovat přípravu a plnění programů reform, jejichž relevantnost a důvěryhodnost je sledována prostřednictvím postupů v rámci rozpočtové podpory.

Závažnou hrozbu pro úsilí v oblasti rozvoje představuje **korupce**. Korupce podkopává demokracii a dobrou správu věcí veřejných narušováním formálních a institucionalizovaných procesů. Dále ohrožuje hospodářský rozvoj, protože odklání zdroje určené na prioritní výdaje, snižuje účinnost poskytování veřejných služeb a vede k porušování postupů v oblasti veřejných zakázek. Korupce je jedním z klíčových faktorů, jež vychylují jazýček vah ve

prospěch rozpočtové podpory nebo proti ní. Pokud řešení korupce selhává, je tím podkopána důvěra v rozpočet a politickou ekonomii obecně a má to **dopad na finanční rizika i rizika pro rozvoj**. Vzhledem k tomu, že finanční prostředky od dárců jsou včleňovány do vnitrostátního rozpočtu, není Komise upozorňována na podvody nebo korupci ani je nevyšetřuje. Dojde-li v partnerských zemích k neoprávněnému použití rozpočtových zdrojů, může být zpětné získání prostředků obtížné. Je proto zásadní, aby Komise vedla o korupci úzký dialog s vládami partnerských zemí a celým společenstvím dárců.

**Vnější rizikové faktory**, jako jsou nepříznivé mezinárodní finanční a hospodářské faktory, výkyvy cen komodit nebo klimatické podmínky, mohou rozpočtovou situaci partnerské země rovněž ovlivnit. Současná celosvětová finanční a hospodářská krize ukázala, jak je svět propojen. Ke sledování a zmírňování vnějších rizik je nutno přijmout opatření pro zvýšení odolnosti rozpočtu, včetně daňového systému, vůči šokům z vnějšku.

**Otázka č. 14:** Jak výše uvedená **rizika** co nejlépe **souhrnně** vyhodnocovat a **řídít**, aby se zlepšila účinnost rozpočtové podpory?

**Otázka č. 15:** Jaká opatření by měla EU přijmout v případě, že riziko podvodu a korupce je považováno za vysoké?

**Otázka č. 16:** Jak mohou dárci účelně reagovat (včetně s využitím nápravných finančních opatření) na případy rozsáhlé korupce či podvodů při provádění politik, které využívají rozpočtové podpory?

#### 4.6. Rozpočtová podpora v nestabilních situacích

Rozpočtová podpora může mít zásadní význam pro poskytnutí určitého stupně hospodářské a politické stability zemím, kde panuje nestabilní situace.

##### **Rámeček 7: Nestabilní situace**

Jedná se o situaci, kdy dojde k porušení sociální smlouvy z důvodu nedostatku kapacity státu či jeho neschopnosti vykonávat základní funkce a plnit následující povinnosti: poskytování služeb, správa zdrojů, prosazování zásad právního státu, rovný přístup k moci, zabezpečení a bezpečnost obyvatelstva a ochrana a podpora práv a svobod občanů. Obecně řečeno prochází země při zotavování se z krize třemi následnými, často se překrývajícími fázemi, jež političtí partneři a dárci ovlivňují: Po nouzové fázi následuje budování míru, kdy dochází k sociální a hospodářské obnově i k obnově institucí. Třetí fází je makroekonomická stabilizace (obecně charakterizovaná tím, že mezinárodní finanční instituce opět poskytují pomoc, jakmile byly uhrazeny nedoplatky), která vede k rozvoji. Každá z těchto fází na cestě země z krize nabízí příležitost rozhodnout, zda udělit rozpočtovou podporu.

Přestože rizika jsou ze své podstaty vysoká, cena za nevměšování se a přínos účinné podpory (tj. udržování základních funkcí státu jako poskytování služeb a bezpečnosti) může být ještě větší. Kritéria způsobilosti je nezbytné vykládat tak, aby odrážela skutečnou kapacitu partnerské země, její odhodlání a potenciál pokroku. Základní význam pro zajištění řádného průběžného hodnocení a řízení rizik, důkladného sledování pokroku a pro přizpůsobování podoby podpory má však větší koordinace těch dárců, kteří jsou připraveni podporovat obnovu státu. Komise spolupracuje na „dokumentu o společném přístupu“ se Světovým

měnovým fondem, Světovou bankou a Africkou rozvojovou bankou. Poměrně málo bilaterálních dárců nicméně poskytuje rozpočtovou podporu zemím v nestabilních situacích.

**Otázka č. 17:** Měla by být rozpočtová podpora využívána k podpoře stability v **nestabilních zemích**? Pokud ano, jak?

#### 4.7. Růst, fiskální politika a mobilizace domácích příjmů

Rozvojové strategie partnerských zemí i pozornost EU se kromě poskytování sociálních služeb stále více zaměřují na udržitelný **hospodářský růst**. Proto je nezbytné zajistit, aby obecně rozvojová pomoc a konkrétně rozpočtová podpora byly schopny stimulovat růst podporující začlenění, udržitelný růst a snižování chudoby a přispívat k nim. Bude potřeba věnovat více pozornosti zejména identifikaci kroků, jež umožní odstranit svazující omezení udržitelného růstu, např. nevyhovující hospodářskou infrastrukturu, byrokracii nebo omezený lidský kapitál. Rozpočtová podpora může přispět prostřednictvím podpory makroekonomické stability, klíčových reforem vytvářejících příznivější hospodářské prostředí a efektivnějšího přidělování prostředků z rozpočtu. Obzvláště důležitým tématem politického dialogu o rozpočtové podpoře je fiskální politika.

**Zajištění domácích příjmů je klíčové pro makroekonomickou stabilitu, dosažení rozvojových cílů a jejich udržení, snižování chudoby, splnění rozvojových cílů tisíciletí, jakož i pro posílení odpovědnosti na vnitrostátní úrovni.** Váže se na hospodářský růst v partnerských zemích i na daňové systémy. Zlepšování kapacity rozvojových zemí vybírat příjmy v souladu se zásadami řádné správy věcí veřejných (transparentnost, výměna informací a spravedlivá daňová soutěž) přispěje z dlouhodobého hlediska k snížení závislosti rozvojových zemí na pomoci a umožní také zvažovat případnou **strategii pro ukončení** rozpočtové podpory. Úloha rozpočtové podpory se při snižování závislosti zemí na pomoci pravděpodobně změní. Partnerské země by měly vyvíjet úsilí ke zlepšení svých daňových systémů a zvýšení objemu vybraných daní.

**Široká daňová základna zvyšuje spolu s účinnou správou příjmů a výdajů legitimitu státu a posiluje vztah mezi státní správou a občanem.** Jedním z cílů programů rozpočtové podpory by mělo být zvyšovat schopnost přijímající země vypořádat se s problémy při výběru příjmů na domácí i mezinárodní úrovni, aby se zlepšila odpovědnost, země se více spoléhala sama na sebe a snížila se její dlouhodobá závislost. Některé programy rozpočtové podpory se sice otázkami příjmů zabývají, ale dialog o programech rozpočtové podpory a podmínky se zaměřují hlavně na lepší řízení veřejných výdajů. V dialogu o rozpočtové podpoře proto existuje prostor zaměřit se více na otázky domácích příjmů a dobrou správu v daňové oblasti, podmíněnost, hodnocení výkonnosti a rozvoj kapacit (s přihlédnutím ke konkrétním problémům, s nimiž se při výběru příjmů potýkají země bohaté na přírodní zdroje). To by postupně umožnilo zlepšit odkazy na zásady řádné správy v daňové oblasti (transparentnost, výměna informací a spravedlivá daňová soutěž) a soulad s nimi. Zvláště důležitá se jeví otázka, zda by rozpočtová reforma měla být podmíněna reformami a řádnou správou v daňové oblasti.

Klíčovým rysem spolupráce EU je též podpora **regionální integrace**. Regionální integrace má významný přínos pro hospodářství, ale zároveň přináší nové výzvy, zejména potřebu přesunout příjmovou základnu z vnějších celních sazeb na vnitřní zdanění, protože výsledkem liberalizace obchodu může být trvalý pokles celních příjmů.



**Otázka č. 18:** Jak navrhnout a realizovat programy rozpočtové podpory tak, aby co nejlépe podporovaly **udržitelný růst podporující začlenění**?

**Otázka č. 19:** Jak může dialog o politikách v rámci rozpočtové podpory přispět k **vytváření vyšších domácích příjmů a ukončení závislosti na pomoci**? Jakou formu strategie pro ukončení podpory by měli dárce začlenit do operací v rámci rozpočtové podpory a jak by ji měli zorganizovat?

**Otázka č. 20:** Jak využít rozpočtovou podporu, aby pomohla partnerským zemím a regionálním organizacím urychlit proces **regionální integrace**?

## 5. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Rozpočtová podpora byla chápána jako odpověď na otázku, jak zefektivnit využívání pomoci, ale má také své problematické stránky. Cílem tohoto dokumentu bylo položit otázky, jaké země by měly obdržet rozpočtovou podporu, v jaké výši a jak by měly být programy rozpočtové podpory co nejlépe navrženy a řízeny. Tyto problematické body je třeba analyzovat a zároveň pracovat na dohodnutém souboru cílů a zásad, aby rozpočtová podpora lépe přispívala k plnění rozvojových cílů tisíciletí, k udržitelnému rozvoji a snižování chudoby v rozvojových zemích, jakož i k podpoře užší hospodářské integrace a politického přidružení v jiných státech. Na základě výsledků této a jiných prací bude Komise usilovat o zlepšení postupů při navrhování a realizaci rozpočtové podpory s cílem dospět v rámci EU ke koordinovanějším postupům.