

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Zvláštní zpráva č. 11

2010

ISSN 1831-0788

JAK KOMISE ŘÍDÍ **OBEČNOU**
ROZPOČTOVOU PODPORU V ZEMÍCH
AKT, LATINSKÉ AMERIKY A ASIE



CS



Zvláštní zpráva č. 11 // 2010

JAK KOMISE
ŘÍDÍ OBECNOU
ROZPOČTOVOU
PODPORU V ZEMÍCH
AKT, LATINSKÉ
AMÉRIKY A ASIE

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Fax +352 4398-46410

E-mail: auraud@eca.europa.eu

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

Zvláštní zpráva č. 11 // 2010

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-9237-043-5
doi:10.2865/96636

© Evropská unie, 2011
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

GLOSÁŘ

I–XI SHRUTÍ

1–11 ÚVOD

6–8 **ROZPOČTOVÁ PODPORA JE PRO MNOHÉ DÁRCE PREFEROVANÝM ZPŮSOBEM POSKYTOVÁNÍ POMOCI**

9–11 **OBECNÁ ROZPOČTOVÁ PODPORA MÁ VE SROVNÁNÍ S POMOCÍ POSKYTOVANOU PROSTŘEDNICTVÍM PROJEKTŮ MNOHO MOŽNÝCH VÝHOD**

12–14 ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

15–92 PŘIPOMÍNKY

15–23 **KOMISE NEDOSTATEČNĚ PŘIZPŮBOUJE CÍLE SVÝCH PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY KONKRÉTNÍM PODMÍNKÁM KAŽDÉ ZEMĚ**

17–21 CÍLE PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY BÝVAJÍ NAVZDORY ROZDÍLNÝM SITUACÍM PODOBNÉ PRO VŠECHNY PARTNERSKÉ ZEMĚ

22–23 CÍLE PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY JSOU ČASTO VYMEZENY PŘÍLIŠ OBECNĚ

24–39 **KOMISE HLAVNÍ RIZIKA PRO ÚČELNOU OBECNOU ROZPOČTOVOU PODPORU NÁLEŽITĚ NEŘÍDÍ**

26–28 RÁMEC PRO ŘÍZENÍ RIZIK JE NEDOSTATEČNĚ ROZVINUT

29–39 RIZIKA JSOU VE VĚTŠINĚ ZEMÍ VYUŽÍVAJÍCÍCH OBECNOU ROZPOČTOVOU PODPORU VYSOKÁ, AVŠAK KOMISE SE JIMI DOSTATEČNĚ NEZABÝVÁ

40–77 **ZPŮSOB, JAKÝM KOMISE KONCIPUJE A PROVÁDÍ JEDNOTLIVÉ SLOŽKY SVÝCH PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY, NEZARUČUJE OPTIMALIZACI JEJICH MOŽNÝCH DOPADŮ**

41–48 LOGIKA PŘIDĚLOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ NA JEDNOTLIVÉ PROGRAMY OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY NENÍ ZŘEJMÁ, AVŠAK VYPLÁCENÍ PROSTŘEDKŮ JE PRO PARTNERSKÉ ZEMĚ STÁLE PŘEDVÍDATELNĚJŠÍ

49–57 PODPORA BUDOVNÍ KAPACIT BYLA UŽITEČNÝM PŘÍNOSEM, AVŠAK ČASTO NEVYCHÁZELA Z VHODNÉHO POSOUZENÍ PŘEDNOSTNÍCH POTŘEB

58–67 PODMÍNKY PODMIŇUJÍCÍ VÝPLATU PROSTŘEDKŮ JSOU ORIENTOVÁNY NA VÝKONNOST, AVŠAK V PRAXI NEFUNGUJÍ TAK, JAK BYLO ZAMÝŠLENO

68–77 NEVYUŽÍVAJÍ SE VEŠKERÉ MOŽNOSTI DIALOGU S PARTNERSKÝMI ZEMĚMI

78–92 ZPRÁVY KOMISE PRO EXTERNÍ ZAINTERESOVANÉ SUBJEKTY SE ZAMĚŘUJÍ SPÍŠE NA MOŽNÉ VÝHODY OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY NEŽ NA VÝSLEDKY

80–83 EXTERNÍ ZPRÁVY SE ZAMĚŘUJÍ NA MOŽNÉ PŘÍNOSY OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY

84–92 EXTERNÍ ZPRÁVY POSKYTUJÍ JEN MÁLO INFORMACÍ O RIZICÍCH, PROBLÉMECH PŘI PROVÁDĚNÍ A SKUTEČNÉ ÚČELNOSTI

93–99 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

93–95 CELKOVÉ ZÁVĚRY

96–99 ZVLÁŠTNÍ ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

PŘÍLOHA I – ZÁVAZKY A PROGRAMOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ PODPORY VE STÁTECH AKT DO 31. PROSINCE 2009

PŘÍLOHA II – ZÁVAZKY A PROGRAMOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ PODPORY V ASIJSKÝCH A LATINSKOAMERICKÝCH STÁTECH DO 31. PROSINCE 2009

ODPOVĚDI KOMISE

GLOSÁŘ

AKT: Africké, karibské a tichomořské státy

CPIA: Vnitrostátní politika a institucionální hodnocení (*Country Policy and Institutional Assessment*)

ERF: Evropské rozvojové fondy

PEFA: Veřejné výdaje a finanční odpovědnost (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

SHRNUTÍ

I.

Evropský účetní dvůr provedl audit výkonnosti s cílem posoudit, zda Evropská komise řídí své programy obecné rozpočtové podpory účelně. Obecná rozpočtová podpora má oproti tradičnímu projektovému přístupu řadu potenciálních výhod. Jejím prostřednictvím lze poskytovat větší objem pomoci předvídatelnějším způsobem a protože se z ní financuje národní rozvojová strategie partnerské země, cítí partnerská země obvykle za tento nástroj pomoci větší vlastní zodpovědnost. Jelikož se pomoc poskytuje přes vnitrostátní rozpočet, může napomoci zlepšení řízení veřejných financí v partnerské zemi a zvýšit odpovědnost na vnitrostátní úrovni. Kromě toho je obecná rozpočtová podpora vnímána jako způsob, jak posílit dialog o politikách a zlepšit harmonizaci a koordinaci pomoci mezi dárci, čímž se může zvýšit efektivnost poskytování pomoci a snížit náklady partnerské země. Komise využívala obecnou rozpočtovou podporu v posledním desetiletí stále více, aby dosáhla hlavního cíle své rozvojové politiky, kterým je snižování chudoby.

II.

Programy obecné rozpočtové podpory jsou obvykle souborem nástrojů podpory, k nimž patří převod prostředků, opatření na budování kapacit, dialog s partnerskou zemí a stanovení podmínek pro výplatu prostředků. Obecnou rozpočtovou podporu využívá řada dárců a Komise musí své programy těsně koordinovat s jejich.

SHRNUTÍ

III.

Podobně jako u ostatních forem pomoci bude účelnost obecné rozpočtové podpory, pokud jde o snižování míry chudoby, v konečném důsledku záviset na konkrétních podmínkách v každé zemi. Účetní dvůr zjistil, že Komise sice v uplynulém desetiletí vyvinula značné úsilí, aby svůj přístup k poskytování pomoci prostřednictvím obecné rozpočtové podpory rozvinula, avšak v metodice a v řízení programů obecné rozpočtové podpory v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie jsou stále nedostatky, takže je méně pravděpodobné, že programy v plné míře dosáhnou své potenciální účelnosti.

IV.

Účetní dvůr zjistil, že i když pozitivním rysem přístupu Komise je systematické zařazování makroekonomických cílů a cílů v oblasti řízení veřejných financí, cíle programů obecné rozpočtové podpory nedostatečně zohledňují konkrétní podmínky a mění se priority partnerských zemí ani další programy, které provádí Komise a ostatní dárci. Třebaže u programů z poslední doby bylo zaznamenáno zlepšení, cíle programů bývají vymezovány příliš obecně, a jednotlivé složky programů se tak koncipují obtížněji a je také obtížnější požadovat po Komisi odpovědnost za jejich účelnost.

V.

Komise dosud nevytvořila spolehlivý rámec pro řízení rizik, aby mohla rizika svých programů obecné rozpočtové podpory řádně posuzovat a snižovat. To je zvláště důležité s ohledem na vysokou míru svěřeneckého rizika, které je spojeno se slabými systémy řízení veřejných financí, a na významnou míru korupce a s ohledem na rozvojové riziko plynoucí z nedostatků v národní rozvojové strategii mnoha partnerských zemí.

VI.

Logika, kterou se Komise při přidělování prostředků na jednotlivé programy obecné rozpočtové podpory řídí, není zřejmá. Bylo však zaznamenáno, že Komise zlepšila předvídatelnost výplat prostředků partnerským zemím, což je důležité pro jejich rozpočtové řízení.

VII.

Poskytovaná podpora budování kapacit užitečně posiluje řízení veřejných financí, ačkoli nevycházela z vhodného posouzení přednostních potřeb. Nedostatečná pozornost se věnovala především potřebě posílit subjekty, které provádějí dohled, jako jsou nejvyšší kontrolní instituce, parlamenty a organizace občanské společnosti, které se snaží monitorovat, jak vláda rozpočtové zdroje využívá. Podpora budování kapacit se také málo využívala pro ostatní cíle obecné rozpočtové podpory, zvláště zdravotnictví a vzdělávání. Komise často nebyla schopna podporu budování kapacit v čase vymezeném pro programy obecné rozpočtové podpory plně realizovat. V roce 2008 však Komise přijala strategii, která má účelnost její technické spolupráce zlepšit.

SHRNUTÍ

VIII.

Podmínky stanovené Komisí pro vyplácení obecné rozpočtové podpory, které jsou založeny na výkonnosti, jsou obvykle relevantní, avšak kvůli jejich koncepci a provádění je nepravděpodobné, že dosáhnou zamýšleného motivačního účinku. Často je obtížné posoudit, zda byly podmínky splněny či nikoliv, zejména proto, že není dostatečně jasné, co se pokládá za uspokojivý pokrok, a také kvůli nedostatkům ve statistických systémech pro posuzování výsledků.

IX.

Programy obecné rozpočtové podpory měly sice na posílení dialogu o vnitrostátním rozpočtu a řízení veřejných financí katalytický účinek, Komise však možností tohoto nástroje nevyužívá plně, protože v prioritních oblastech týkajících se cílů programů obecné rozpočtové podpory jí chybí odborné znalosti a v řízení procesu dialogu má nedostatky.

X.

Komise se při podávání externích zpráv o obecné rozpočtové podpoře zpravidla zaměřuje spíše na to, jak může podpora poskytování pomoci zlepšit, avšak o jejím skutečném dopadu na snižování chudoby je k dispozici jen poměrně málo informací. Metodika hodnocení, která by poskytla důkazní informace o tom, zda a za jakých okolností může rozpočtová podpora ke snižování chudoby účelně přispívat, nebyla zatím vypracována. Komise je však v čele dárců, kteří o vytvoření takové metodiky usilují.

XI.

Komise si uvědomuje, že musí řízení obecné rozpočtové podpory zlepšit, a na konci roku 2009 zahájila revizi svých vnitřních pokynů, která má řešit většinu otázek, na něž Účetní dvůr v této zprávě upozorňuje. Zpráva obsahuje v této souvislosti řadu doporučení, která by Komise měla zvážit.

ÚVOD

1. Snižování chudoby je zastřešujícím cílem rozvojové spolupráce EU a jako prostředek, jak se tohoto cíle pokusit dosáhnout, Evropská komise i další dárci v posledním desetiletí stále více využívali obecnou rozpočtovou podporu. Ta spočívá v převodu finančních prostředků na ministerstvo financí partnerské země, čímž se poskytují dodatečné rozpočtové zdroje na podporu národní rozvojové strategie. Takto převáděné prostředky mají rovněž přispívat k makroekonomické stabilitě, která se obecně považuje pro rozvoj a snižování chudoby za zásadní. Kromě toho se má směřováním prostředků do vnitrostátních finančních systémů zlepšovat řízení veřejných financí, neboť účelné řízení veřejných financí hraje při snižování chudoby rovněž důležitou roli.

2. Programy obecné rozpočtové podpory Komise i programy ostatních dárců nespočívají jen v převodu prostředků, ale obsahují ještě další tři složky, které poskytují klíčové vstupy na podporu programových cílů:
 - a) opatření na budování kapacit, především prostřednictvím technické pomoci, která mají zemím pomáhat posilovat jejich tvorbu politik a řízení (viz bod 49);
 - b) stanovení podmínek pro uvolnění prostředků, které jsou svázané s programovými cíli a dohodnuty mezi partnerskou zemí a dárci. Komise se při využívání podmínek snaží poskytovat zemím větší pobídky k dosažení výsledků tím, že uplatňuje tzv. mechanismus pohyblivé položky, kterým odměňuje výkonnost (viz bod 58);
 - c) dialog s příslušnou zemí o koncepci, provádění a výsledcích národních a odvětvových politik včetně rozpočtu. Lepší možnosti dialogu se často považují za zvláštní přínos rozpočtové podpory (viz bod 68).

3. Obecná rozpočtová podpora se v mnohém podobá odvětvové rozpočtové podpoře, která rovněž spočívá v převodu prostředků na národní ministerstvo financí. Prostřednictvím programů odvětvové rozpočtové podpory se ovšem spíše než národní strategie podporuje určitá odvětvová politika. Podle toho se také budování kapacit, podmínky i dialog zaměřují na podporu vybraného odvětví.
4. Důležitou vlastností obecné rozpočtové podpory je těsná spolupráce, která vzniká mezi dárci, neboť všichni podporují tuž národní strategii a využívají tytéž vnitrostátní systémy. To znamená, že když Komise stanoví cíle svých programů obecné rozpočtové podpory a plánuje převod prostředků, opatření na budování kapacit, podmínky a způsob vedení dialogu, které jsou pro dosažení těchto cílů potřebné, musí rovněž usilovat o to, aby byly tyto vstupy koordinovány se vstupy ostatních dárců.
5. Těsná spolupráce dárců při obecné rozpočtové podpoře se také považuje za osvědčený postup, jak snížit transakční náklady partnerských zemí plynoucí z toho, že s mnoha dárci musí jednat dvoustranně. I když se Komise řídí zásadou harmonizace mezi dárci, je i nadále výhradně odpovědná za rozhodování o financování a z využívání finančních prostředků EU se zodpovídá rozpočtovému orgánu. Udržovat v rovnováze nutný princip partnerství dárců na straně jedné a odpovědnost a povinnost zodpovídat se, kterou ve vztahu ke svým programům obecné rozpočtové podpory má, na straně druhé tak pro Komisi nevyhnutelně představuje obtížný úkol.

ROZPOČTOVÁ PODPORA JE PRO MNOHÉ DÁRCE PREFEROVANÝM ZPŮSOBEM POSKYTOVÁNÍ POMOCI

6. Komise obecnou rozpočtovou podporu poskytuje státům AKT od sedmého ERF (1990–1995) a asijským a latinskoamerickým zemím od roku 2003. Možnost obecné rozpočtové podpory pro státy AKT je stanovena v dohodě z Cotonou¹ a byla také formálně začleněna do nařízení z roku 2006 o novém nástroji pro rozvojovou spolupráci², který se vztahuje na Asii a Latinskou Ameriku. Pro řízení obecné rozpočtové podpory používá Komise komplexní vnitřní pokyny³, které poprvé vypracovala v roce 2002, v roce 2007 zásadně přepracovala a poté v roce 2009 aktualizovala. Během tohoto auditu se Komise pustila do dalšího zásadního přepracování, které by mělo být dokončeno v roce 2010. K různým aspektům rozpočtové podpory Komise rovněž vytvořila pro své pracovníky řadu školení.
7. Rozpočtová podpora, a to buď obecná rozpočtová podpora, nebo odvětvová rozpočtová podpora, se stala preferovaným způsobem poskytování pomoci mnoha dárců, včetně Komise, protože ji považují za nejúčelnější. V Pařížské deklaraci o účinnosti pomoci, podepsané v roce 2005, se dárci zavázali převádět stále větší částky mezivládní pomoci prostřednictvím systémů jednotlivých zemí. EU se konkrétně zavázala tohoto cíle dosáhnout tak, že do roku 2010 bude 50 % pomoci poskytovat prostřednictvím systémů příslušných zemí. Akční program z Akkry z roku 2008 zašel ještě dále než Pařížská deklarace, když uvedl, že využívání systémů partnerských zemí – čímž se v zásadě míní rozpočtová podpora – by v budoucnosti mělo být první volbou pro poskytování pomoci a že dárci by měli jasně zdůvodnit případy, kdy je nevyužili.
8. Objem rozpočtové podpory EU se během doby odpovídajícím způsobem zvyšoval. Zatímco v rámci devátého ERF (2001–2007) představovala rozpočtová podpora 30 % (obecná rozpočtová podpora 21 %, odvětvová rozpočtová podpora 9 %) z celkového financování, předpokládá se, že v rámci desátého ERF (2008–2013) dosáhne 48 % (obecná rozpočtová podpora 31 %, odvětvová rozpočtová podpora 17 %) z celkového financování. V Asii a Latinské Americe se objem poskytovaný prostřednictvím rozpočtové podpory zvýšil z 12 % (obecná rozpočtová podpora 3 %, odvětvová rozpočtová podpora 9 %) za období 2003–2005 na 25 % (obecná rozpočtová podpora 5 %, odvětvová rozpočtová podpora 20 %) za období 2006–2009. Obecná rozpočtová podpora byla použita ve 35 státech AKT a rovněž byla doposud poskytnuta sedmi zemím Asie a Latinské Ameriky. Závazky podle jednotlivých zemí jsou uvedeny v **přílohách I a II**.

¹ Článek 61.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci, čl. 25 odst. 1 písm. b) (Úř. věst. L 378, 27.12.2006, s. 41).

³ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (Pokyny k programování, koncipování a řízení obecné rozpočtové podpory), které jsou k dispozici na internetových stránkách úřadu EuropeAid, http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

OBECNÁ ROZPOČTOVÁ PODPORA MÁ VE SROVNÁNÍ S POMOCÍ POSKYTOVANOU PROSTŘEDNICTVÍM PROJEKTŮ MNOHO MOŽNÝCH VÝHOD

- 9.** Pokud se pomoc poskytuje formou obecné rozpočtové podpory spíše než financováním určitých projektů, může to přinášet různé výhody. Lze tak poskytovat větší objem pomoci předvídatelnějším způsobem a jelikož se z rozpočtové podpory financují národní rozvojové strategie partnerských zemí, pociťují tyto země obvykle za tento nástroj pomoci větší vlastní zodpovědnost. Jelikož je pomoc poskytována přes vnitrostátní rozpočet, může přispět k lepšímu řízení veřejných financí a plánování v partnerské zemi a zvýšit odpovědnost na vnitrostátní úrovni. Kromě toho je obecná rozpočtová podpora vnímána jako způsob, jak posílit dialog o politikách a zlepšit harmonizaci a koordinaci pomoci mezi dárci, čímž se může zvýšit efektivnost poskytování pomoci a snížit náklady partnerské země.
- 10.** Podobně jako u ostatních forem pomoci bude účelnost obecné rozpočtové podpory, pokud jde o snižování míry chudoby, v konečném důsledku záviset na konkrétních podmínkách v každé zemi. Právní rámec⁴ stanoví, že obecnou rozpočtovou podporu lze poskytnout pouze tehdy, existuje-li vhodná makroekonomická politika, řádně formulovaná národní rozvojová politika a dostatečně transparentní, spolehlivé a efektivní řízení veřejných financí. Komise tyto podmínky vykládá dynamickým způsobem. Nedostatky v řízení veřejných financí v době přijetí rozhodnutí o financování podle jejího názoru nebrání zahájení programu obecné rozpočtové podpory za předpokladu, že existuje vůle k reformám a tyto reformy jsou relevantní a přesvědčivé. Tímto způsobem bere v úvahu nejen výchozí stav, ale i směr, kterým se partnerská země ubírá. Přístup ostatních dárců rozpočtové podpory je podobný.
- 11.** Vedle konkrétních podmínek v každé zemi je druhým významným činitelem, který ovlivňuje dopad programů obecné rozpočtové podpory, jak dobře Komise tyto programy řídí. Tato zpráva se zabývá otázkou: „Řídí Komise své programy obecné rozpočtové podpory účelně?“

⁴ Čl. 61 odst. 2 dohody z Cotonou a čl. 25 odst. 1 písm. b) nařízení o nástroji pro rozvojovou spolupráci.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

12. Aby Účetní dvůr odpověděl na otázku „Řídí Komise své programy obecné rozpočtové podpory účelně?“, zaměřil se při auditu na čtyři klíčové oblasti.

- a) Vybírá a formuluje Komise vhodné cíle a očekávané výsledky svých programů obecné rozpočtové podpory?
- b) Řídí Komise vhodné hlavní rizika pro účelnost programů obecné rozpočtové podpory?
- c) Koncipuje a provádí Komise své programy obecné rozpočtové podpory účelně?
- d) Podává Komise jasné, vyčerpávající a přesné zprávy o tom, zda obecná rozpočtová podpora plní své cíle?

13. Audit byl zaměřen na to, jak Komise řídí programy obecné rozpočtové podpory v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie. Vzhledem k jejich zvláštnostem byly země v nejisté situaci z rozsahu auditu vyřazeny. Audit se týkal devátého a desátého rozvojového fondu, tedy závazků přijatých od roku 2001, a všech programů obecné rozpočtové podpory zapsaných v souhrnném rozpočtu, z nichž k prvnímu byl přijat závazek v roce 2003. Posouzením způsobilosti zemí pro obecnou rozpočtovou podporu, které provádí Komise, se zabývají finanční audity Účetního dvora, jejichž zjištění se předkládají v jeho výročních zprávách. V této zprávě se na tato zjištění v případě potřeby odkazuje. Cílem auditu nebylo posoudit výhody a nevýhody obecné rozpočtové podpory oproti jiným způsobům poskytování pomoci.

14. Součástí auditu byl analytický přezkum všech programů obecné rozpočtové podpory financovaných v těchto regionech v období 2001–2009, při němž se posuzovalo, jak Komise obecnou rozpočtovou podporu řídí. Byly navštíveny čtyři země: Benin, Laos, Paraguay a Uganda. Při návštěvách vedli auditoři Účetního dvora pohovory s pracovníky Komise, zástupci vnitrostátních orgánů a dalšími dárci. Kromě toho se zkoumaly programy obecné rozpočtové podpory v Nikaragui a Vietnamu, u nichž byl proveden dokumentární přezkum, a delegacím Komise v těchto dvou zemích byly zaslány dotazníky. V rámci auditu proběhla rovněž jednání se sekretariátem PEFA⁵, Světovou bankou a Mezinárodním měnovým fondem a návštěva ve Spojeném království na ministerstvu pro mezinárodní rozvoj, Národním kontrolním úřadě a v poradenské společnosti. Audit probíhal od května 2009 do května 2010.

⁵ *Public Expenditure and Financial Accountability* (veřejné výdaje a finanční odpovědnost).

PŘIPOMÍNKY

KOMISE NEDOSTATEČNĚ PŘIZPŮSOBUJE CÍLE SVÝCH PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY KONKRÉTNÍM PODMÍNKÁM KAŽDÉ ZEMĚ

- 15.** Celkovým cílem programů obecné rozpočtové podpory je podporovat provádění národních rozvojových strategií jednotlivých zemí⁶. Konkrétní cíle svých programů se Komise snaží přizpůsobit těmto strategiím.
- 16.** Tento oddíl se zabývá otázkou, zda Komise cíle a očekávané výsledky svých programů obecné rozpočtové podpory vhodně vybírá a formuluje. Účetní dvůr zkoumal, zda jsou cíle programů konkrétní a přizpůsobené podmínkám té které země. Dále Účetní dvůr zkoumal, zda cíle zahrnují i posílení řízení veřejných financí v partnerských zemích a zda se v programech zřetelně stanoví, jak rozpočtová podpora k dosažení očekávaných výsledků přispěje.

CÍLE PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY BÝVAJÍ NAVZDORY ROZDÍLNÝM SITUACÍM PODOBNÉ PRO VŠECHNY PARTNERSKÉ ZEMĚ

- 17.** Cíle programů obecné rozpočtové podpory jsou z velké části velmi podobné pro všechny země, kde Komise tento způsob pomoci využívá. Zejména ve státech AKT měl každý program obecné rozpočtové podpory v posledních deseti letech ve velké většině cíle týkající se čtyř oblastí: makroekonomické stability, řízení veřejných financí, zdravotnictví a vzdělávání⁷. Tento uniformní přístup dostatečně nezohledňuje zvláštní a měnící se priority každé země ani další programy financované v zemi Komisí a jinými dárci.

⁶ Tyto národní rozvojové strategie se často předkládají v podobě strategických dokumentů o snižování chudoby, ačkoli v posledních letech se tohoto označení užívá méně často.

⁷ Podle vnitřních pokynů Komise je v případech, kdy se pomoc poskytuje na základě strategických dokumentů o snižování chudoby, obvyklé zaměřovat se na sociální odvětví vzdělávání a zdravotnictví jako na klíčové prvky snižování příjmové a nepříjmové chudoby.

- 18.** Kladným rysem programů obecné rozpočtové podpory Komise je skutečnost, že jsou do nich systematicky zařazovány celkové cíle v oblasti správy ekonomických záležitostí, které se týkají makroekonomické stability a reformy řízení veřejných financí. Obě mají zásadní význam pro dosažení zastřešujícího cíle programů obecné rozpočtové podpory, kterým je přispívat ke snižování chudoby. Zvolené cíle v oblasti řízení veřejných financí však často nejsou přizpůsobeny tak, aby odpovídaly prioritám reformy řízení veřejných financí v jednotlivých partnerských zemích. Tak například v Laosu se cíle v oblasti řízení veřejných financí nedotýkají důležitých oblastí korupce a vnitřní kontroly a ve Vietnamu nebyly otázky řízení veřejných financí stanoveny jako priorita. Třebaže v Paraguai a Nikaragui odhalila provedená diagnostika řízení veřejných financí významné nedostatky, v programech obecné rozpočtové podpory se zvláštní programové cíle týkající se řízení veřejných financí neformulují.
- 19.** Pokud jde o ostatní cíle programů obecné rozpočtové podpory, přístup Komise dostatečně neodráží skutečnost, že národní rozvojové strategie některých zemí, aby dosáhly zastřešujícího cíle snižovat chudobu, v posledních letech přešly ke koncepcím zaměřeným na růst. Tato změna se v cílech nových programů obecné rozpočtové podpory, které mají tyto národní strategie podporovat, neodráží. Příkladem je nový národní plán rozvoje Ugandy, který se připravoval v době auditu Účetního dvora. Klade mnohem větší důraz na rozvoj infrastruktury a soukromého sektoru než předchozí národní rozvojové strategie, které měly podobu akčních plánů na vymýcení chudoby⁸. Ačkoli vnitřní pokyny Komise berou na vědomí, že růst je nezbytným předpokladem pro snižování chudoby, neberou v potaz nový význam, jaký mu partnerské země přikládají, a nezabývají se tím, jak by k němu měla Komise při výběru programových cílů a souvisejících podmínek přihlížet.

⁸ První ugandský akční plán na vymýcení chudoby vznikl v roce 1997. Posloužil jako vzor pro následné strategické dokumenty o snižování chudoby, které na popud Světové banky vypracovaly další rozvojové země.

20. Programovací postupy Komise stanoví, že celkový objem prostředků přidělených na pomoc každé zemi má z velké části směřovat do nanejvýše dvou prioritních čili „ústředních“ odvětví, a pokud je země pro ni způsobilá, do obecné rozpočtové podpory. Vzhledem k tomu, že Komise stanoví cíle programů obecné rozpočtové podpory relativně standardizovaně, nedochází ke zohlednění vybraných ústředních odvětví. To také v některých zemích vede k tomu, že Komise v nich provádí programy obecné rozpočtové podpory, jež mají cíle v oblasti zdravotnictví a vzdělávání, a zároveň v nich byla zvolena odvětví zdravotnictví a vzdělávání jako odvětví, do nichž plynou prostředky prostřednictvím odvětvové rozpočtové podpory. V takových případech je přidaná hodnota programů obecné rozpočtové podpory, které mají cíle v oblasti vzdělávání a zdravotnictví, nejasná. Účetní dvůr takové případy zjistil v současných programech čtyř států AKT⁹. V Asii a Latinské Americe se tento problém vyskytoval v menší míře, a to hlavně proto, že programy obecné rozpočtové podpory v těchto zemích bývají méně standardizované a mají přesněji vytyčené cíle. Programy obecné rozpočtové podpory v asijských zemích jsou například založeny na úvěrech na podporu zmírnění chudoby (*Poverty Reduction Support Credits*) Světové banky, které namísto sociálních odvětví kladou jako na klíčový prvek při snižování chudoby zvláštní důraz na růst.

21. Jelikož Komise využívá pro své programy obecné rozpočtové podpory standardizované cíle, je obtížné programy upravovat tak, aby mohly být koordinovány s cíli programů obecné rozpočtové podpory jiných dárců. Navíc „Kodex pravidel EU, pokud jde o dělbu práce v oblasti rozvojové politiky“ z roku 2007 vyžaduje, aby Komise a členské státy zaměřily své činnosti v partnerské zemi na maximálně tři odvětví¹⁰. Vzniká otázka, do jaké míry by měly programy obecné rozpočtové podpory mít odvětvové cíle, protože kromě toho, že účast Komise je nutná ve dvou ústředních odvětvích, musela by se zapojit i v těchto odvětvích.

⁹ Dominikánská republika, Mosambik, Tanzanie a Zambie.

¹⁰ Hlavní zásada č. 1 Kodexu pravidel EU.

CÍLE PROGRAMŮ OBCENÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY JSOU ČASTO VYMEZENY PŘÍLIŠ OBEČNĚ

- 22.** Cíle programů obecné rozpočtové podpory jsou ve většině případů formulovány spíše obecně a není v nich jasně stanoveno, čeho by měly programy dosáhnout a v jaké době (viz **rámec 1**). Ztěžuje to koncipování jednotlivých složek programů obecné rozpočtové podpory, jmenovitě převodu prostředků, budování kapacit, podmínek a dialogu (viz body 1 a 2). Navíc to neumožňuje objektivně posoudit, zda bylo cílů dosaženo, takže je obtížnější požadovat po Komisi odpovědnost za účelnost jejích programů obecné rozpočtové podpory.

RÁMEČEK 1

VÝBĚR A FORMULOVÁNÍ CÍLŮ

Dobré praktiky Komise: Laos

Programy obecné rozpočtové podpory Komise v Laosu¹¹ jsou začleněny¹² do matic opatření Světové banky pro rozpočtovou podporu, které obsahují jasné a podrobné informace o prioritních akcích, jež mají být během doby vymezené pro program provedeny. Například cíl provést klíčové reformy řízení veřejných financí je rozčleněn do tří podrobných cílů, které se týkají rozpočtového procesu, transparentnosti mezivládních daňových převodů a funkce finančního auditu. Pro každý z těchto podrobných cílů matice opatření stanoví, jaké kroky musí vláda v každém roce, kdy se programy provádí, provést. Zřetelné propojení s ukazateli výkonnosti umožňuje objektivně monitorovat, jak je cílů programu dosahováno.

Nedostatečné praktiky Komise: Nikaragua

Dohoda o financování programu obecné rozpočtové podpory Komise v Nikaragui¹³ se zaměřuje na venkovské oblasti, avšak nejsou v ní vymezeny obecné a zvláštní cíle a očekávané výsledky. Odkazuje na celkové cíle národního plánu rozvoje, ale nestanoví, jaké výsledky Komise od obecné rozpočtové podpory očekává. Také očekávaný přínos pro řízení veřejných financí je nejasný. Třebaže dohoda o financování nedostatky v řízení veřejných financí a hlavní opatření na zlepšení systému řízení veřejných financí přijatá vládou popisuje, zlepšení řízení veřejných financí v programu jako cíl výslovně stanoveno není.

¹¹ Závazek k prvnímu programu s jedinou pevnou platbou ve výši 3,2 milionu EUR byl přijat v roce 2007 a závazek ke druhému čtyřletému programu ve výši 13,0 milionu EUR v roce 2008.

¹² Na jedné straně se Komise podílí na vypracování operací zaměřených na snižování chudoby a na druhé straně z operací zaměřených na snižování chudoby vychází, když stanoví cíle a podmínky pro své programy obecné rozpočtové podpory.

¹³ Závazek k programu obecné rozpočtové podpory byl přijat v prosinci 2004 a v jeho rámci se má v období 2006–2009 poskytnout 68 milionů EUR.

- 23.** Určitého pokroku bylo dosaženo v dohodách o financování v rámci desátého ERF, v nichž se zlepšila formulace cílů, které se ve struktuře dokumentu rozlišují na cíle obecné a zvláštní. Revizí svých vnitřních pokynů k rozpočtové podpoře (viz bod 6) chce Komise provést další zlepšení tím, že od svých zaměstnanců požaduje, aby:
- a) v dokumentech o financování specifikovali potřebné kroky, kterými se budou provádět reformy řízení veřejných financí a národní rozvojové strategie či odvětvové politiky;
 - b) pro program stanovili střednědobé cíle.

KOMISE HLAVNÍ RIZIKA PRO ÚČELNOU OBECNOU ROZPOČTOVOU PODPORU NÁLEŽITĚ NEŘÍDÍ

- 24.** Při veškeré rozvojové spolupráci je třeba přijmout rizika, která mohou mít dopad na účelnost pomoci. Součástí rozpočtové podpory jsou rizika, jež se od rizik plynoucích z tradičního projektového přístupu k rozvojové spolupráci liší. Hlavními riziky pro účelnost obecné rozpočtové podpory jsou svěřenecké riziko a rozvojové riziko: svěřenecké riziko lze definovat jako riziko, že financování ze státních prostředků nebude využito k zamýšlenému účelu snižování chudoby; rozvojové riziko lze definovat jako riziko, že vnitrostátní politiky a strategie podporované formou obecné rozpočtové podpory jsou nevyhovující.
- 25.** Tento oddíl se zabývá otázkou, zda Komise hlavní rizika pro účelnost obecné rozpočtové podpory vhodně řídí. Účetní dvůr zkoumal, jak Komise posuzovala svěřenecké a rozvojové riziko a jaké kroky podnikla, aby tato rizika pomocí vhodného budování kapacit, podmínek, dialogu a opatření na sledování a snížení rizika řídila.

RÁMEC PRO ŘÍZENÍ RIZIK JE NEDOSTATEČNĚ ROZVINUT

- 26.** Podmínky způsobilosti pro rozpočtovou podporu jsou koncipovány tak, že obecná rozpočtová podpora se poskytuje pouze zemím, které mají potřebný rámec zaručující, že obecná rozpočtová podpora bude účelná: vhodnou makroekonomickou politikou, jasně definovanou národní rozvojovou politikou a dostatečně transparentní, spolehlivý a účelný systém řízení veřejných financí (viz bod 10). Jelikož Komise vykládá podmínky způsobilosti dynamickým způsobem, nedostatky v řízení veřejných financí nebo rozvojových strategiích v době přijetí rozhodnutí o financování nebrání zahájení programu obecné rozpočtové podpory za předpokladu, že partnerská země je odhodlána k reformám a pokrok při provádění reforem se považuje za relevantní a přesvědčivý. Provádění reforem je zdoluhavý proces. Dynamický přístup sice znamená, že Komise spolu s ostatními dárci investuje do budoucnosti, avšak současně musí posoudit a snížit rizika plynoucí ze systémů, které bezprostředně neposkytují dostatečné záruky, pokud jde o transparentnost, efektivnost a účelnost¹⁴.
- 27.** U států AKT¹⁵ se Komise při posuzování rizika zaměřila na riziko, že země nebudou podmínky způsobilosti splňovat během celé doby, po níž se budou programy obecné rozpočtové podpory provádět. Toto posouzení vycházelo z předchozích výsledků dané země v oblasti obecné rozpočtové podpory a z budoucích vyhlídek, že splní kritéria způsobilosti. Při rozhodování, zda těmto zemím rozpočtovou podporu poskytnout, byly závěry z tohoto posouzení důležitým činitelem (viz bod 45). I když je toto posouzení rizika užitečné, není dostatečné, neboť nezhruňuje možný dopad svěřeneckého rizika a rozvojového rizika na účelnost obecné rozpočtové podpory.

¹⁴ Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 2/2005 k rozpočtové pomoci z ERF v zemích Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT): řízení záležitosti reformy veřejných financí Komise, bod 13.

¹⁵ Posouzení bylo provedeno v souvislosti s programováním desátého ERF. Pro jiné státy než AKT takové posouzení provedeno nebylo.

28. Vnitřní pokyny Komise posouzení svěřeneckého a rozvojového rizika neupravují. Nejsou v nich vymezeny hlavní druhy rizik, ani neobsahují poučení, jak posuzovat jejich význam, pravděpodobnost a možný dopad. Také není zřejmé, jak se pro různé typy a různou míru rizika mají koncipovat zmírňující opatření, jako je podpora budování kapacit, dialog, podmínky a krátkodobější opatření, a jak by se tato opatření měla koordinovat s ostatními dárči.

RIZIKA JSOU VE VĚTŠINĚ ZEMÍ VYUŽÍVAJÍCÍCH OBCENOU ROZPOČTOVOU PODPORU VYSOKÁ, AVŠAK KOMISE SE JIMI DOSTATEČNĚ NEZABÝVÁ

SVĚŘENECKÉ RIZIKO

29. Obecná rozpočtová podpora se většinou poskytuje zemím s nedostatečnými systémy řízení veřejných financí. To dokládá dokument *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) (Vnitrostátní politika a institucionální hodnocení), který zveřejňuje Světová banka a v němž je ukazatel kvality rozpočtového a finančního řízení pro většinu zemí využívajících obecnou rozpočtovou podporu relativně nízký¹⁶. Slabé systémy řízení veřejných financí mohou vést k plýtvání prostředky a k neefektivnosti, což snižuje účelnost programů obecné rozpočtové podpory při plnění jejich cílů v oblasti snižování chudoby.
30. Dalším důsledkem nedostatečných systémů řízení veřejných financí je zvýšená míra korupce. CPIA rovněž obsahuje ukazatel transparentnosti, odpovědnosti a korupce ve veřejném sektoru, jehož výsledky jsou pro většinu zemí využívajících obecnou rozpočtovou podporu podobně nízké¹⁷. Na často vysokou míru korupce ukazuje též index vnímání korupce, který zveřejňuje Transparency International. Mezi 27 států AKT, které nejsou v nejisté situaci¹⁸ a pro něž je v jejich strategických dokumentech pro desátý ERF obecná rozpočtová podpora naplánována, je na základě indexu vnímání korupce 2009 dvanáct z nich¹⁹ klasifikováno jako země s rozbujelou korupcí²⁰. Z šesti latinskoamerických a asijských zemí s programy obecné rozpočtové podpory má tutéž klasifikaci pět z nich²¹.

¹⁶ V rámci CPIA se posuzuje, jak vnitrostátní politika a institucionální rámec napomáhají podporovat snižování chudoby, udržitelný rozvoj a účelné využívání rozvojové pomoci. Světová banka se o hodnocení CPIA opírá při procesu přidělování pomoci. CPIA se skládá z 16 ukazatelů, které se hodnotí na škále od jedné (nízká hodnota) do šesti (vysoká hodnota). Průměrná hodnota ukazatele 13 „Kvalita rozpočtového a finančního řízení“ v roce 2008 pro země AKT, Latinské Ameriky a Asie využívající obecnou rozpočtovou podporu byla 3,4 a výsledky pro tento ukazatel se pohybovaly v rozmezí od 2,0 do 4,0.

¹⁷ Průměrná hodnota ukazatele 16 „Transparentnost, odpovědnost a korupce ve veřejném sektoru“ v roce 2008 pro země AKT, Latinské Ameriky a Asie využívající obecnou rozpočtovou podporu byla 3,0 a výsledky pro tento ukazatel se pohybovaly v rozmezí od 2,0 do 4,5.

¹⁸ Tyto země do rozsahu auditu zahrnuté nebyly (viz bod 13).

¹⁹ Benin, Etiopie, Gambie, Guyana, Keňa, Mali, Mauritánie, Mosambik, Niger, Tanzanie, Togo a Uganda.

²⁰ Index vnímání korupce nižší než tři. Index se pohybuje v rozmezí od nuly (vysoké riziko) do deseti (nízké riziko).

²¹ Kambodža, Laos, Nikaragua, Paraguay a Vietnam.

31. Účetní dvůr zjistil, že Komise má pro své rozhodování a monitorování k dispozici relevantní informace o systémech řízení veřejných financí a o reformních programech na jejich zlepšení. Obzvláště užitečným zdrojem informací o systémech řízení veřejných financí jsou posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA), která jsou založena na společné metodice vypracované v roce 2005 společným úsilím dárců za významného přispění Komise. Posouzení PEFA, která byla vypracována pro řadu zemí²², informují o stavu systému řízení veřejných financí daného státu podle 28 ukazatelů. V mnoha zemích posouzení podnítila dialog o řízení veřejných financí a vedla k vypracování akčních plánů na reformu řízení veřejných financí a podpůrných programů. Výsledky posouzení jsou rovněž dobrým základem pro měření zlepšení v čase. V tomto ohledu je doplňují roční zprávy o řízení veřejných financí, které vypracovávají delegace a které obvykle dobře shrnují situaci v oblasti řízení veřejných financí a vývoj v poslední době.

32. Svěřenecké riziko však Komise neposuzuje ani o něm nepřijímá žádné závěry. Je tomu tak zčásti proto, že na rozdíl od některých členských států jako Francie²³ a Spojené království²⁴ a jiných organizací²⁵ k tomu nemá žádnou metodiku. Kromě toho má o tom, jak systémy řízení veřejných financí v praxi skutečně fungují, jen nedostatečné informace. Posouzení PEFA nemají být nástrojem pro posuzování svěřeneckého rizika, protože se jimi dostatečně podrobně neposuzuje, nakolik se dodržují kontroly a postupy a jaký je odhadovaný dopad korupce. Tyto informace by se obvykle měly nacházet ve výročních zprávách nejvyšších kontrolních institucí a dalších orgánů dohledu. Avšak v Ugandě, kde nejvyšší kontrolní instituce zveřejňuje výroční kontrolní zprávu poměrně zavčás, ji delegace Komise k identifikaci svěřeneckých problémů dostatečně nevyužila. Ve většině zemí vydávají nejvyšší kontrolní instituce své zprávy s výrazným zpožděním nebo je jako v případě Laosu nezveřejňují vůbec.

²² Posouzení PEFA byla vypracována pro všech 28 států AKT, pro něž byly v rámci desátého ERF k 31. prosinci 2009 přijaty závazky v oblasti obecné rozpočtové podpory. U devíti z těchto zemí bylo vypracováno více než jedno posouzení PEFA, což by v zásadě mělo umožnit měření pokroku v čase. Některá z těchto následných posouzení se však snaží stanovit spolehlivější základ než první posouzení, takže neumožňují sledovat změny ve výkonnosti oproti předchozím posouzením. V případě asijských a latinskoamerických zemí byla posouzení PEFA vypracována pro čtyři ze šesti zemí, kterým Komise obecnou rozpočtovou podporu dosud poskytla.

²³ *Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les états étrangers* (Doktrína v oblasti svěřeneckého rizika v cizích státech), France Coopération, duben 2008.

²⁴ *Managing Fiduciary Risk in DFID bilateral aid programmes* (Řízení svěřeneckého rizika ve dvoustranných programech ministerstva pro mezinárodní rozvoj), DFID, leden 2008.

²⁵ Chybějící metodika byla v protikladu například k přístupu Asijské rozvojové banky k odvětvové rozpočtové podpoře v Laosu. Asijská rozvojová banka vytvořila matici opatření, v níž se uvádí každé významné riziko a jak a během jakého období se bude řešit.

- 33.** Kromě toho nedostatečná transparentnost prezentace celostátních rozpočtů a rozpočtů nižší úrovně ve většině zkoumaných zemí Komisi rovněž znesnadňuje analýzu využití rozpočtových zdrojů. Diagnostické studie jako mapování toku veřejných výdajů (*Public Expenditure Tracking Surveys*)²⁶ a analýzy veřejných výdajů (*Public Expenditure Reviews*)²⁷ mohou vyvážit nedostatky informací tím, že označují hlavní nedostatky v efektivitě a místa úniku prostředků, takže dárci a vlády přijímajících zemí si mohou stanovit, že se přednostně budou zabývat těmito problémy. Komise těchto nástrojů využívala poměrně málo.
- 34.** Komise ve svých programech obecné rozpočtové podpory používá řadu metod, které přispívají ke snižování svěřeneckého rizika, zejména kritérium způsobilosti svázané s řízením veřejných financí, které vyžaduje, aby bylo v reformě řízení veřejných financí dosaženo uspokojivého pokroku, a také další podmínky v oblasti řízení veřejných financí podmiňující výplatu prostředků. Komise riziko snižuje i tím, že budováním kapacit a dialogem podporuje programy reformy řízení veřejných financí. Protože však neexistuje důkladné a explicitní posouzení svěřeneckého rizika, je obtížnější vypracovat plán snižování rizika, který by rizika zřetelně popisoval a stanovil, jaká opatření jsou na jejich snížení zapotřebí a během jakého období. Opatření Komise na snižování rizika se navíc povětšinou soustředí na zlepšení, která budou mít dopad až ve střednědobém či dlouhodobém výhledu. Málo se využívala krátkodobější opatření dohodnutá s partnerskými vládami zaměřená na vysoce rizikové oblasti, jako například pomoc nejvyšším kontrolním institucím při provádění včasnějších a kvalitnějších auditů či podpora používání obvyklých mezinárodních postupů zadávání veřejných zakázek (viz **rámec 2**).
- 35.** Komise sice do koncepce svých programů obecné rozpočtové podpory v rámci devátého ERF v Ugandě a Beninu taková opatření na snižování rizika – jako využívání soukromých firem, které pomáhaly nejvyšším kontrolním institucím při provádění auditů, a provádění mapování toku veřejných výdajů a analýz veřejných výdajů – zahrnula, avšak tato opatření nedoplňovala jasný a dohodnutý plán jejich provádění, který by uváděl, jak a v jaké době budou opatření konkrétní rizika řešit. Většina z plánovaných opatření se nakonec ve skutečnosti nerealizovala. V programech obecné rozpočtové podpory v rámci desátého ERF pro tyto země a ve zkoumaných programech obecné rozpočtové podpory v asijských a latinskoamerických zemích krátkodobější opatření stanovena nejsou.

²⁶ Mapování toku veřejných výdajů je metoda, kterou se zkoumá tok veřejných financí a dalších zdrojů na různých úrovních státní správy a administrativy. Nejvhodnější je tam, kde účetní systémy veřejných financí fungují nedokonale nebo poskytují nespolehlivé informace.

²⁷ V analýzách veřejných výdajů se zkoumá, jak jsou přidělovány a řízeny veřejné výdaje. Analýzy se mohou týkat veškerých výdajů z veřejných rozpočtů nebo se zaměřovat na několik prioritních odvětví (například zdravotnictví, vzdělávání, zemědělství, vodohospodářství, silniční komunikace). Mohou sloužit při strategickém plánování a sestavování rozpočtu a k identifikaci způsobů, jak zlepšit efektivnost a účelnost přidělovaných zdrojů. Stále více také slouží k přezkumu systémů a institucí pro řízení výdajů.

SNIŽOVÁNÍ SVĚŘENECKÉHO RIZIKA

Dobré praktiky Komise: Etiopie

Program ochrany základních služeb II²⁸ byl koncipován na podporu rozpočtů státní správy na regionální a nižších úrovních, které odpovídaly za základní služby jako vzdělávání, zdravotnictví a vodohospodářství. Program obsahuje posílená opatření v oblasti výkaznictví a odpovědnosti, která umožňují ověřit, zda se služby dostávají k zamýšleným příjemcům. Opatření zahrnují pravidelnější a včasnější výkaznictví o výdajích na základní služby na regionální a místní úrovni. Kromě toho se měl tok veřejných prostředků sledovat až ke konečnému místu poskytování služeb, například pomocí průzkumů poskytování veřejných služeb. Opatření v oblasti výkaznictví a odpovědnosti rovněž zahrnovaly následný přezkum zadávání veřejných zakázek, opatření na zlepšení zveřejňování informací o veřejných rozpočtech na regionální a podregionální úrovni a v místě poskytování služeb a dále průběžný audit výdajů místní správy prováděný nejvyšší kontrolní institucí spolu s nutnou podporou budování kapacit pro pracovníky nejvyšší kontrolní instituce.

Nedostatečné praktiky Komise: Paraguay

V přípravných dokumentech pro schválení programu obecné rozpočtové podpory Komise se o svěřeneckém riziku nehovoří, ačkoli v hodnocení finanční zodpovědnosti země ze srpna 2004 se konstatovalo, že riziko v oblasti finančního řízení je vysoké a ke snížení rizika na přijatelnou míru se musí provést reformy v oblasti vnitřní kontroly, externího auditu a kontroly decentralizovaných subjektů. Přípravné dokumenty také nepopisují hlavní rizika pro vnitrostátní rozpočet související s nedostatky v efektivitě a s plýtváním a bez ohledu na rozsah korupce se tímto problémem nezabývají²⁹. I když je míra svěřeneckého rizika vysoká, v přípravných dokumentech se nepředkládají řešení hlavních nedostatků a nebyla provedena žádná krátkodobější opatření.

²⁸ Tento program se oficiálně neoznačuje jako program obecné rozpočtové podpory. Nicméně jeho základní cíle a účel, velký rozsah prostředků převáděných prostřednictvím vnitrostátních systémů s cílem snižovat chudobu a použití víceodvětového přístupu jsou pro programy obecné rozpočtové podpory typické.

²⁹ Podle Transparency International jsou výsledky vnímání korupce špatné a situace se zhoršuje. Podle indexu vnímání korupce této organizace je Paraguay jednou z nezkorumpovanějších zemí Latinské Ameriky. Její relativní postavení se sice mezi lety 2004 (140. místo) a 2006 (111. místo) zlepšilo, ale později se znovu zhoršilo: 138. místo v letech 2007 a 2008 a 154. místo v roce 2009. Toto vnímání potvrzuje hodnocení korupce, které provedla United States Agency for International Development – USAID (Agentura USA pro mezinárodní rozvoj) v červnu 2008, i různé osoby, s nimiž auditoři Účetního dvora během auditní návštěvy v Paraguayi vedli rozhovory.

- 36.** Komise věnovala ve svých programech obecné rozpočtové podpory poměrně malou pozornost riziku korupce, pokud jde o cíle, podporu budování kapacit a monitorování, a v dokumentaci k posouzení programů na ni obecně odkazuje jen málo. Jedním z důvodů je skutečnost, že Komise má tendenci korupci pojednávat jako obecnější otázku správy, což vedlo k tomu, že se v kontextu reformy řízení veřejných financí dostatečně neřešila. V roce 2008 však Komise značně zvýšila své úsilí při řešení korupce v Ugandě společně s ostatními dárci a Evropským úřadem pro boj proti podvodům.

³⁰ *Results-Based National Development Strategies, Assessment and Challenges Ahead* (Národní rozvojové strategie založené na výsledcích – posouzení a budoucí výzvy), Světová banka, prosinec 2007. Posouzení bylo provedeno podle tří kritérií: jednotný strategický rámec, stanovení priorit v tomto rámci a strategické propojení s rozpočtem.

ROZVOJOVÉ RIZIKO

- 37.** Aby byla obecná rozpočtová podpora účelná, musí mít země vedle fungujících systémů řízení veřejných financí také dobře vymezené národní rozvojové strategie, integrované do vnitrostátního rozpočtového rámce a odvětvových politik. Při sestavování programů obecné rozpočtové podpory by tak strukturované posouzení strategie mělo tvořit významnou součást práce Komise. Účetní dvůr zjistil, že národní rozvojové strategie jsou v dokumentech Komise zabývajících se programováním, identifikací a formulováním obecně popsány, avšak nejsou kriticky posouzeny a Komise o relevantnosti a přesvědčivosti strategie nevyvozuje explicitní závěry.
- 38.** Národní rozvojové strategie jsou zatím obecně neuspokojivé, takže je pravděpodobné, že rozvojové riziko bude poměrně vysoké. Tak přezkum světové banky z roku 2007 dospěl k závěru, že pouhých osm z 62 zkoumaných rozvojových zemí (13 %) mělo dobře rozpracovanou strategii³⁰, třebaže konstatoval, že všechny země se k tomuto stavu blížily. Při přezkumu se především zjistilo, že:
- a) ve většině zemí byly strategie stále nedostatečně propojeny s rozpočtem;
 - b) v mnoha zemích se stále provádělo několik střednědobých strategií, což může vést k významnému zdvojení činností a ohrožovat pokrok u ostatních složek rozvojové strategie;
 - c) mnohé země si stanovily cíle přizpůsobené svým zvláštním podmínkám a prioritám, avšak musí ještě lépe ujasnit, jak chtějí těchto cílů dosáhnout.

- 39.** Komise má o rozvojových rizicích k dispozici značné množství informací. Rizika však nejsou v identifikačních a formulačních dokumentech k programům obecné rozpočtové podpory jasně popsána. V Paraguayi například k rizikům patří nedostatečné plánování finančních a lidských zdrojů potřebných na realizaci národní rozvojové strategie, nevhodné institucionální uspořádání, které vedlo k nedokonalým a neefektivním politikám, nedostatečná transparentnost při koncipování a provádění politik a programů a nevhodné zaměření výdajů. Pokud Komise rizika identifikovala, jak tomu bylo například v Ugandě a Vietnamu, nevynesla explicitní soud o míře rozvojového rizika a systematicky nestanovovala opatření na jeho snížení.

**ZPŮSOB, JAKÝM KOMISE KONCIPUJE
A PROVÁDÍ JEDNOTLIVÉ SLOŽKY SVÝCH
PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY,
NEZARUČUJE OPTIMALIZACI JEJICH MOŽNÝCH
DOPADŮ**

- 40.** V tomto oddíle se odpovídá na otázku, zda Komise účelně koncipovala a prováděla jednotlivé složky obecné rozpočtové podpory: převod prostředků, podporu budování kapacit, podmínky a dialog.

**LOGIKA PŘIDĚLOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ NA
JEDNOTLIVÉ PROGRAMY OBECNÉ ROZPOČTOVÉ
PODPORY NENÍ ZŘEJMÁ, AVŠAK VYPLÁCENÍ
PROSTŘEDKŮ JE PRO PARTNERSKÉ ZEMĚ STÁLE
PŘEDVÍDATELNĚJŠÍ**

- 41.** Účetní dvůr zkoumal, zda Komise stanovila částky na jednotlivé programy obecné rozpočtové podpory podle cílů programů a konkrétních podmínek každé země. Dále také zkoumal, zda Komise obecnou rozpočtovou podporu vyplácí předvídatelným způsobem a přizpůsobuje ji rozpočtovým systémům jednotlivých zemí.

CHYBÍ RÁMEC PRO STANOVENÍ PŘIMĚŘENÝCH ČÁSTEK NA PROGRAMY OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY

- 42.** Ve strategických dokumentech zemí a v různých dokumentech, které slouží k rozhodování o programech obecné rozpočtové podpory zkoumaných Účetním dvorem, není jasně vysvětleno, jak bylo o přidělené částce obecné rozpočtové podpory rozhodnuto. Ve většině případů se pouze odkazuje na celkový cíl spočívající v tom, že Komise má rozpočtovou podporu více využívat (viz bod 7).

- 43.** Nepřesné cíle (viz bod 22) představují pro stanovení částky, která se má na jednotlivé programy obecné rozpočtové podpory přidělit, problém. Například požadovaná částka, která má mít dopad na strukturu rozpočtových výdajů partnerské země nebo pomoci níž se má financovat rozpočtový schodek, se může značně lišit od částky, které je zapotřebí na posílení systémů řízení veřejných financí.

- 44.** Komise neprovádí strukturované hodnocení, při němž by porovnávala předpokládané přínosy a rizika. Podle jejích vnitřních pokynů se nejdříve stanoví rozsah finančního krytí na obecnou rozpočtovou podporu a pak se posuzují předpokládané přínosy a rizika plynoucí z takto přidělených prostředků. Logičtější by bylo nejprve vyhodnotit předpokládané přínosy a rizika daného programu obecné rozpočtové podpory a pak na základě tohoto posouzení stanovit objem přidělených finančních prostředků v rámci celkových prostředků určených pro danou zemi.

45. Pokud jde o rizika, Komise bere v úvahu riziko nevyužití obecné rozpočtové podpory kvůli nedodržení kritérií způsobilosti (viz bod 27). U desátého ERF obecně platí, že čím bylo riziko pro danou zemi považováno za nižší, tím větší obecnou rozpočtovou podporu mohla dostat a tím vyšší byl podíl jejího národního orientačního programu, který byl na obecnou rozpočtovou podporu přidělen (viz **tabulka**). Komise ovšem při rozhodování o částce financování neposuzuje svěřenecké a rozvojové riziko (viz body 32 a 37).

TABULKA

SPOJITOST MEZI PROSTŘEDKY PŘIDĚLENÝMI NA OBEČNOU ROZPOČTOVOU PODPORU A TÍM, JAK KOMISE POSOUDILA RIZIKO NEVYUŽITÍ OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY KVŮLI NEDODRŽENÍ KRITÉRIÍ ZPŮSOBILOSTI

		NÍZKÉ RIZIKO	STŘEDNÍ RIZIKO	VYSOKÉ RIZIKO
Počet států AKT, jejichž národní orientační program pro 10. ERF počítá s programy rozpočtové podpory		20	14	8
Počet států AKT, jejichž národní orientační program pro 10. ERF nepočítá s programy rozpočtové podpory ¹		0	8	18
Rozpočtová podpora jako podíl z národního orientačního programu pro 10. ERF	Průměrný	73,0 %	63,2 %	35,0 %
	Nejnižší	48,1 %	39,6 %	19,9 %
	Nejvyšší	89,4 %	95,3 %	84,7 %

¹ U devíti států AKT se neprovádělo posouzení rizika, protože jsou poměrně malé anebo nevyužívají ERF.

**KOMISE OBECNOU ROZPOČTOVOU PODPORU VYPLÁCÍ
PŘEDVÍDATELNÝM ZPŮSOBEM A PŘIZPŮBUJE JI SYSTÉMŮM
JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ**

- 46.** Z podstaty rozpočtové podpory vyplývá, že její ústřední částí je Komisí prováděný převod prostředků na podporu vnitrostátního rozpočtu přijímající země. V posledních letech se v osvědčených postupech zdůrazňoval význam, jaký má pro partnerské země předvídatelnost toků rozpočtové podpory přidělované dárce. Partnerským zemím to umožňuje, aby s dostatečným předstihem věděly, jaké částky a kdy budou vyplaceny.
- 47.** Komise zpravidla vyplácí obecnou rozpočtovou podporu s dobrou předvídatelností. Ve většině zemí je výplata naplánována tak, že se provádí v roce následujícím po posouzení výkonnosti, což partnerské zemi umožňuje obecnou rozpočtovou podporu začlenit jako plánované příjmy do jejího rozpočtu. Ve většině případů, kdy byly platby provedeny pozdě, to zavinilo zpoždění ze strany přijímajících zemí při předkládání žádostí o výplatu a nemělo to významné negativní důsledky.
- 48.** Komise předvídatelnost výrazně zlepšila zejména zavedením smluv o rozvojových cílech tisíciletí³¹. V rámci těchto programů se přijímají závazky na prostředky na šestileté období místo obvyklého tříletého a pokud jsou dodržovány podmínky způsobilosti, může se vyplatit nejméně 70 % celkového závazku bez ohledu na výkonnost. Smlouvy o rozvojových cílech tisíciletí se uzavírají pouze se zeměmi, které již rozpočtovou podporu úspěšně prováděly, zavázaly se monitorovat a plnit rozvojové cíle tisíciletí a mají aktivní mechanismy pro koordinaci dárců, které slouží na podporu přezkumu výkonnosti a dialogu.

³¹ Smyslem označení je zdůraznit smluvní povahu dlouhodobých finančních závazků a zaměření na výsledky související s rozvojovými cíli tisíciletí, zvláště ve zdravotnictví a vzdělávání.

PODPORA BUDOVÁNÍ KAPACIT BYLA UŽITEČNÝM PŘÍNOSEM, AVŠAK ČASTO NEVYCHÁZELA Z VHODNÉHO POSOUZENÍ PŘEDNOSTNÍCH POTŘEB

- 49.** Podpora budování kapacit je jednou z klíčových složek programů obecné rozpočtové podpory a součástí programu obecné rozpočtové podpory je buď přímo, nebo v podobě zvláštního doprovodného programu na podporu budování kapacit, aby tak přispívala k cílům programu obecné rozpočtové podpory. Z celkových prostředků na program obecné rozpočtové podpory je na budování kapacit obvykle vyhrazeno asi 5 %.
- 50.** Tento oddíl se zabývá otázkou, zda podpora budování kapacit poskytovaná v rámci programů obecné rozpočtové podpory účelně přispívá k plnění cílů programů. Účetní dvůr zkoumal, zda je podpora budování kapacit vzhledem k cílům programu a intervencím ostatních dárců relevantní, dostatečná a jasně vymezená. Dále zkoumal, zda se podpora budování kapacit vhodně prováděla.

PODPORA BUDOVÁNÍ NEMUSÍ BÝT DOSTATEČNÁ A NEJRELEVANTNĚJŠÍ

- 51.** Přestože je podpora budování kapacit významná, nemá Komise žádná kritéria či pokyny, na jejichž základě by posuzovala, jaký objem podpory budování kapacit je na řešení přednostních potřeb partnerské země zapotřebí. Potřeby v oblasti budování kapacit se neposuzují komplexně a když Komise rozhoduje o částkách přidělených na budování kapacit v rámci programů obecné rozpočtové podpory, podporu poskytovanou jinými dárci nebere systematicky v úvahu³².
- 52.** Důležitým cílem všech programů obecné rozpočtové podpory Komise je zlepšit řízení veřejných financí (viz bod 18) a budování kapacit může při snižování rizika sehrát významnou roli. Podpora budování kapacit, kterou poskytuje Komise, se tak zaměřuje hlavně na řízení veřejných financí. Mezi potřebami v oblasti zlepšování řízení veřejných financí v určité zemi a částkami poskytovanými na podporu budování kapacit však není zřetelná souvislost. Není tudíž zřejmé, zda obvyklý podíl z financování programů obecné rozpočtové podpory přidělený na budování kapacit, obvykle v řádu 5 %, je dostatečný na to, aby měl významný dopad.

³² Viz též body 10 a 11 zvláštní zprávy Účetního dvora č. 6/2007 o účelnosti technické pomoci v rámci rozvoje kapacit.

- 53.** Na posílení subjektů, které provádějí dohled, jako jsou nejvyšší kontrolní instituce, parlamenty a organizace občanské společnosti, které se snaží monitorovat, jak vláda rozpočtové zdroje využívá, se použila pouze omezená část budování kapacit pro oblasti řízení veřejných financí³³. Podpora budování kapacit v jiných oblastech než řízení veřejných financí, na něž se cíle programů obecné rozpočtové podpory rovněž zaměřují, zvláště zdravotnictví a vzdělávání, byla sice velmi relevantní, avšak zpravidla byla jen okrajová.
- 54.** Z podpory budování kapacit se v některých případech financovala pomoc na řízení programů obecné rozpočtové podpory. Tyto prostředky tak přímo nepřispívaly k vytváření udržitelných kapacit v partnerské zemi. V Nikaragui byla technická pomoc převážně zaměřena na vypracování zpráv, monitorování podmínek, přípravu žádostí o výplatu prostředků a přezkum plánů vlády. Podobně v Beninu se více než třetina prostředků na podporu budování kapacit v rámci devátého ERF věnovala na posuzování ukazatelů, vypracování společných ročních přezkumů, formulaci programu obecné rozpočtové podpory v rámci desátého ERF a koncipování podpory budování kapacit v oblasti řízení veřejných financí a statistiky.
- 55.** V červenci 2008 přijala Komise strategii³⁴, která měla zlepšit účelnost její pomoci při budování kapacit tím, že pomoc měla podporovat programy řízené partnerskými zeměmi, měla být založena na jejich požadavcích a zaměřovat se na udržitelné výsledky. Podpora budování kapacit v rámci programů zahájených po přijetí strategie byla dle zjištění koncipována lépe. Podpora budování kapacit v rámci desátého ERF v Beninu a Ugandě se poskytuje prostřednictvím svěřeneckých fondů více dárců a ve srovnání s devátým ERF má větší relevanci pro přednostní cíle, je lépe plánována a lépe koordinována s dalšími dárci. Zůstává však nejasné, jak byly částky podpory poskytované těmito mechanismy stanoveny.

³³ Zvláštní zpráva č. 2/2005 k rozpočtové pomoci z ERF v zemích Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT): řízení záležitosti reformy veřejných financí Komise (body 56–62). Účetní dvůr doporučil, aby se vztahy s parlamenty a nejvyššími kontrolními institucemi posílily.

³⁴ *A Backbone Strategy – Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission* (Rámcová strategie – reforma technické spolupráce a oddělení pro provádění projektů pro vnější pomoc Evropské komise).

POSKYTNUTÁ POMOC UŽITEČNĚ PŘÍSPÍVALA K BUDOVÁNÍ KAPACIT, ALE VÝZNAMNÁ ČÁST DOSTUPNÝCH PROSTŘEDKŮ NEBYLA PŘIDĚLENA NA ZÁVAZEK

- 56.** Podpora budování kapacit představovala významný příspěvek, zejména když byla poskytována na zřetelnou žádost partnerské země. V oblasti řízení veřejných financí se podpora převážně týká reforem řízení veřejných financí v takových oblastech jako rozpočtový proces, vnitřní kontrola, zadávání veřejných zakázek a kvalita statistických informací. Tam, kde se podpora budování kapacit zaměřila na jiná odvětví, vztahovala se na oblasti jako formulování národních i odvětvových strategií, vývoj odvětvových systémů informací o řízení, monitorování a hodnocení (viz **rámeček 3**).

RÁMEČEK 3

PODPORA BUDOVÁNÍ KAPACIT

Dobré praktiky Komise: Laos

Významnou část (přibližně 20 %) svých prostředků na obecnou rozpočtovou podporu věnovala Komise na budování kapacit, což odráží kapacitní nedostatky vlády. Program se zaměřuje na nedostatky v řízení veřejných financí, ale snaží se též budovat kapacity pro poskytování sociálních služeb, což odpovídá cíli Komise zlepšit výkonnost v odvětví zdravotnictví a vzdělávání. K cílům technické pomoci patří podporovat dialog mezi ministerstvy a rozvojovými partnery a napomáhat vládě dosáhnout hodnot ukazatelů výkonnosti, na něž se váží pohyblivé položky programu obecné rozpočtové podpory. Mezi složkami obecné rozpočtové podpory, především podporou budování kapacit na jedné straně a dialogem a podmínkami na druhé straně, tak vznikly synergické efekty.

Nedostatečné praktiky Komise: Benin

Podpora budování kapacit, která se má poskytovat jako součást programu obecné rozpočtové podpory v rámci devátého ERF, představuje přibližně 2 % financování programu a pokud jde o potřeby, cíle, priority a plánování, není jasně vymezena. Není nijak zdokumentováno, jakého zlepšení by se mohlo a mělo během doby programu dosáhnout a jak k tomu podpora budování kapacit přispěje. Není provedeno žádné posouzení potřeb a není zdůvodněno, proč některé oblasti pro podporu vybrány byly a jiné – jako např. protikorupční opatření a správní reforma – nikoli, i když ve strategii snižování chudoby byly z hlediska přínosu k dobrému řízení veřejných financí vymezeny jako relevantní. Existuje také samostatný program na podporu reformy řízení veřejné správy na základě cílů. Tento program se zabývá příslušnými nedostatky, ale jeho propojení s programem obecné rozpočtové podpory je nejasné. Poskytnutá podpora přinesla proměnlivé výsledky, neboť část poskytnuté podpory nevedla ke skutečnému zlepšení systémů.

- 57.** Pro většinu programů obecné rozpočtové podpory platí, že nakonec byl přijat závazek pouze k části prostředků přidělených na podporu budování kapacit, čímž se účelnost této složky programů obecné rozpočtové podpory snížila. V průměru se tak před uzavřením těchto programů přijímá závazek přibližně k pouhým 60 % prostředků přidělených na budování kapacit. Zčásti je tomu tak proto, že tyto programy se často provádějí po příliš krátkou dobu na to, aby bylo možné jejich složku budování kapacit koncipovat a v úplnosti realizovat. Tento problém ještě zhoršily nejprve potíže při vymezování potřeb a pak zpoždění při provádění činností souvisejících s budováním kapacit. Účetní dvůr tak zjistil, že opatření související s budováním kapacit byla ve čtyřech ze šesti zemí zahájena se zpožděním. Takové potíže s prováděním opatření nejsou ovšem nějakou zvláštností podpory budování kapacit poskytované v rámci programů obecné rozpočtové podpory³⁵.

³⁵ Viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 6/2007 o účelnosti technické pomoci v rámci rozvoje kapacit.

³⁶ Na pevné složky se někdy také váží dodatečné podmínky, které vládě obvykle ukládají provést konkrétní opatření.

PODMÍNKY PODMIŇUJÍCÍ VÝPLATU PROSTŘEDKŮ JSOU ORIENTOVÁNY NA VÝKONNOST, AVŠAK V PRAXI NEFUNGUJÍ TAK, JAK BYLO ZAMÝŠLENO

- 58.** Podmínky podmiňující výplatu obecné rozpočtové podpory zahrnují obecné podmínky, které se týkají způsobilosti pro rozpočtovou podporu a které musí být splněny před tím, než je vyplacena jakákoli pevná či pohyblivá položka, a zvláštní podmínky, které souvisí hlavně s mechanismem pohyblivé položky, jež je spojen se splněním cílových hodnot ukazatelů výkonnosti³⁶. Mechanismus pohyblivé položky je zvláštním rysem programů rozpočtové podpory Komise a odráží rostoucí důraz, který se v rozvojové spolupráci klade na řízení zaměřené na výsledky. Částky vyplácené z pohyblivých položek slouží jako pobídka a závisí na tom, do jaké míry byly u vybraných ukazatelů výkonnosti splněny cíle.
- 59.** Účetní dvůr zkoumal, zda jsou podmínky podmiňující výplatu prostředků v rámci programů obecné rozpočtové podpory ve vztahu k cílům programů relevantní, zda vládu motivují, aby těchto cílů dosáhla, a zda umožňují objektivně posoudit dosažený pokrok.

PODMÍNKY JSOU OBECNĚ RELEVANTNÍ, AVŠAK NENÍ PRAVDĚPODOBNÉ, ŽE DOSÁHNOU MOTIVAČNÍHO ÚČINKU

- 60.** Obecné podmínky podmiňující platbu jakékoli pevné či pohyblivé položky jsou relevantní, neboť jsou přizpůsobeny cílům dané země, kterými je udržení makroekonomické stability a dosažení pokroku ve spolehlivém řízení veřejných financí a snižování chudoby. V některých případech lze ještě zlepšit určování prioritních opatření v oblasti řízení veřejných financí, která se mají provádět³⁷. Zvláštní podmínky, na nichž závisí pohyblivé položky programů obecné rozpočtové podpory, jsou také obecně relevantní, protože jsou přizpůsobeny rozvojovým prioritám partnerské země (viz **rámeček 4**). Komise stále více přejímá ukazatele výkonnosti z národních rozvojových strategií. V některých programech použila Komise ukazatele zaměřené na chudší regiony v partnerských zemích nebo ukazatele, které byly rozloženy podle pohlaví, aby se tak zvýšila jejich relevantnost pro priority v oblasti snižování chudoby.
- 61.** Účetní dvůr zjistil, že motivační účinek mechanismu pohyblivé položky je pravděpodobně menší, než se zamýšlelo. Vhodné cíle pro ukazatele výkonnosti se často obtížně stanovovaly. Cíle, jež jsou nedostatečně náročné, nebo cíle, jež jsou přes-příliš ambiciózní, mohou motivační účinek snížit. Kromě toho často nejsou k dispozici spolehlivé statistické údaje pro stanovení jasných výchozích srovnávacích hodnot a pro informace o minulých trendech (viz bod 67).
- 62.** Mimoto z dokumentace Komise nevyplývalo, že se při stanovování cílů dostatečně analyzovalo, jaké reformy a dodatečné rozpočtové zdroje budou pro dosažení cílů potřebné a uskutečnitelné. Jelikož návrhy cílů stále více přicházejí od zemí samotných, musí Komise s vnitrostátními orgány vést podrobný dialog, aby nedocházelo k tomu, že cíle budou stanoveny úmyslně nízko či nerealisticky vysoko. Příslušné odborné znalosti jsou však v mnoha delegacích Komise nedostatečné (viz bod 74). Navíc byly v některých případech cíle stanoveny až poměrně pozdě během roku, pro něž se výkonnost měřila.

³⁷ Viz bod 46 výroční zprávy Účetního dvora o činnostech financovaných ze sedmého, osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu za rozpočtový rok 2008.

VÝBĚR PODMÍNEK

Dobré praktiky Komise: Nikaragua

Program obecné rozpočtové podpory v Nikaragui se zaměřuje na vesnické oblasti a vybrané sociální ukazatele, ukazatele pro soukromý sektor a ukazatele pro řízení veřejných financí. Tři sociální ukazatele programu jsou pro cíle strategických dokumentů o snižování chudoby relevantní, jelikož se vztahují k některým příčinám chudoby, které jsou v této národní strategii popsány. Čtyři ukazatele pro soukromý sektor programu se týkají otázky držby půdy a produkční kapacity, což je ve shodě se skutečností, že strategické dokumenty o snižování chudoby upřednostňují investice ve venkovských oblastech, a s potřebou pevněji propojit výrobu, konkurenceschopnost a územní rozvoj s cílem snižovat chudobu. Jeden ze dvou ukazatelů pro řízení veřejných financí má souvislost s doporučeními v akčním plánu řízení veřejných financí. Navíc Komise při výběru ukazatelů vzala v úvahu komplementaritu se dvěma programy odvětvové rozpočtové podpory.

Nedostatečné praktiky Komise: Benin

Relevantnost ukazatelů výkonnosti vykazuje řadu nedostatků:

- všechny cíle na rok 2005 týkající se odvětví vzdělávání byly splněny, takže vznikl dojem, že výkonnost odvětví byla dobrá, avšak ve společném ročním přezkumu³⁸ za daný rok se konstatovalo, že reformy se v tomto odvětví prováděly neuspokojivým způsobem;
- pomocí dvou ze čtyř ukazatelů, které se týkají zdravotnictví, se měří četnost návštěv zdravotních středisek. Prioritou vlády však byla preventivní opatření proti malárii, což ukazatele pravděpodobně nepříznivě ovlivní. Komise tak byla nucena tyto ukazatele z výpočtu částky pohyblivé položky na rok 2006 vyřadit;
- ukazatele pro řízení veřejných financí se nezabývají hlavními potřebami procesu reformy řízení veřejných financí. Podle závěrů společných ročních přezkumů i posouzení PEFA bylo třeba nejvíce zlepšit oblast externí kontroly, finanční odpovědnosti a výběru daní. To bylo i stanovisko, které vyplynulo z interního přezkumu kvality Komise, které se týkalo formulování programu obecné rozpočtové podpory v rámci desátého ERF. Tento program však podmínku ohledně míry výběru daní neobsahuje a ve vztahu k pohyblivé položce z roku 2009 je v něm pouze jedna podmínka ohledně externí kontroly, která nebyla pro zbytek programu zachována.

³⁸ Jedná se o roční přezkum výkonnosti vlády, který provádějí spolupracující dárci a vláda partnerské země.

- 63.** V Ugandě byla polovina cílů obecné rozpočtové podpory pro odvětví zdravotnictví bez vysvětlení stanovena buď pod výchozí srovnávací hodnotou nebo velmi vysoko nad ní. V Laosu a Paraguayi nebyla řada vytyčených cílů příliš náročných a cíle byly někdy prostě stanoveny na tutéž úroveň jako výchozí srovnávací hodnota. V Nikaragui vláda potvrdila, že pro mnoho cílů nebyl k dispozici odpovídající doprovodný rozpočet.
- 64.** Dalším činitelem, který ovlivňuje motivační účinek pohyblivé položky, je podíl z programu obecné rozpočtové podpory, který je na ni vyčleněn. Komise nemá pro rozhodování o tom, jak budou prostředky mezi pevnou a pohyblivou položku rozděleny, žádná kritéria, což vede k výrazným rozdílům v přidělených podílech mezi regiony a zeměmi³⁹. Poměr mezi pevnými a pohyblivými položkami se také může výrazně lišit mezi dvěma následnými programy v téže zemi, aniž je tato změna jasně vysvětlena. Komise se domnívá, že část obecné rozpočtové podpory přidělená na pohyblivou položku by měla být vyšší v zemích, kde má větší pochybnosti o jejich odhodlání snižovat chudobu a provádět reformy. Ve vnitřních pokynech Komise nebo v jednotlivých programových dokumentech se ovšem o tomto přístupu nehovoří. Ve významném počtu programů obecné rozpočtové podpory, především v asijských a latinskoamerických zemích, se navíc pohyblivé položky nevyužívají.
- 65.** Některé dohody o financování obsahují ustanovení, podle nichž může Komise při nesplnění ukazatelů výkonnosti pro pohyblivou položku nevyplacené prostředky vyplatit na konci programu, pokud jsou splněny nové podmínky. Tuto možnost poskytovaly programy obecné rozpočtové podpory v Beninu, Nikaragui a Paraguayi. V jiných případech se nevyplacené prostředky převedly na jiné programy či projekty Komise v dané zemi.

³⁹ Prostředky přidělené na pohyblivé položky se pohybují mezi 10 % a 91 % celkového objemu programů obecné rozpočtové podpory ve státech AKT a mezi 23 % a 54 % u programů v asijských a latinskoamerických zemích.

ZDA BYLY ČI NEBYLY PODMÍNKY SPLNĚNY, SE ČASTO OBTÍŽNĚ POSUZUJE

- 66.** Obecné podmínky pro vyplácení obecné rozpočtové podpory jsou často vymezeny neurčitě a bývají založeny na „uspokojivé“ výkonnosti partnerských vlád při provádění národních rozvojových strategií, reformy řízení veřejných financí a makroekonomického řízení. Nejsou stanoveny žádné konkrétní mezníky či výstupy, které by sloužily jako kritéria pro to, co se pokládá za „uspokojivé“. Jak Účetní dvůr konstatoval ve výročních zprávách o činnostech financovaných ze sedmého, osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu⁴⁰, Komise často dospívá k závěru, že v reformě řízení veřejných financí bylo dosaženo „uspokojivého“ pokroku, přičemž pro toto stanovisko má jen omezené důkazní informace. Tento přístup obvykle odráží zájem Komise zajistit pokračování programů, třebaže je nutno uznat, že Komise od začátku desátého ERF svou analýzu v této oblasti zlepšila.
- 67.** Když se posuzuje, zda byly podmínky založené na cílech stanovených jako ukazatele výkonnosti splněny či nikoli, nespolehlivé údaje mohou toto posouzení ztěžovat. Přezkum národních rozvojových strategií založených na výsledcích, který v roce 2007 provedla Světová banka, upozornil na slabé statistické systémy jako na významný problém téměř všech 62 zemí, které zkoumala. Problém ještě zhoršuje skutečnost, že Komise stanoví cíle pro ukazatele výkonnosti, od nichž se odvozuje pohyblivá položka, každoročně, přestože meziroční pokrok v některých oblastech lze realisticky očekávat pouze v rozsahu malých procentních nárůstů. Takové malé nárůsty je obtížné spolehlivě měřit.

⁴⁰ Viz body 19 a 46 zprávy Účetního dvora o činnostech financovaných ze sedmého, osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu za rozpočtový rok 2008 a bod 34 zprávy Účetního dvora o činnostech financovaných z osmého, devátého a desátého Evropského rozvojového fondu za rozpočtový rok 2009.

NEVYUŽÍVAJÍ SE VEŠKERÉ MOŽNOSTI DIALOGU S PARTNERSKÝMI ZEMĚMI

- 68.** Jednou z hlavních výhod rozpočtové podpory jsou větší možnosti dialogu s vládami o vnitrostátních politikách. Dialog může také hrát významnou roli tím, že pomáhá plnit cíle programů obecné rozpočtové podpory, neboť Komise umožňuje diskutovat s vládami, jak stanovit a provádět klíčové cíle politik, které jsou programy podporovány. Dialog má také být klíčovou součástí přístupu Komise k rozpočtové podpoře zaměřeného na výsledky, neboť jej Komise využívá ve spojení s podmínkami a cíli, na jejichž základě se provádí přezkum výkonnosti vlády. Dialog obvykle probíhá jak na úrovni politik, tak na technické úrovni a uskutečňuje se společně s dalšími dárči.
- 69.** Účetní dvůr zkoumal, zda Komise řídí svůj dialog s partnerskou zemí způsobem, který přispívá k dosahování očekávaných cílů programů obecné rozpočtové podpory. Za tímto účelem zkoumal, zda byly cíle a postupy dialogu srozumitelně vymezeny a zda byly přiměřené, zda se Komise dialogu na vhodné úrovni a v souladu se stanovenými postupy aktivně účastnila a zda příspěvek Komise do dialogu vhodně řešil klíčové aspekty snižování chudoby a řízení veřejných financí.

CHYBÍ VHODNÝ RÁMEC ZAJIŠŤUJÍCÍ ÚČELNÝ DIALOG

- 70.** Ve většině zemí, kterým se obecná rozpočtová podpora poskytuje, byly mezi dárči a s partnerskými zeměmi podepsány společné dárcovské dohody, které stanoví společné zásady a postupy vedení dialogu. Komise tato ujednání aktivně podporuje a účastní se jich. Zatím však nevypracovala podrobné pokyny, které by napomohly tomu, aby její pracovníci možnosti dialogu dané těmito rámci plně využívali.

- 71.** Vnitřní pokyny Komise poskytují jen málo informací o tom, jaké by měly být cíle a obsah dialogu a jak jej v jednotlivých fázích programového cyklu vést a dokumentovat. Pokud jsou však zjištěny nedostatky s dopadem na klíčové aspekty programu obecné rozpočtové podpory, pokyny vyžadují, aby byla přijata „vhodná strategie dialogu“. V praxi takové strategie vypracovány nebyly, přestože by ve všech programech obecné rozpočtové podpory mohly hrát užitečnou roli při systematickém zlepšování účelného dialogu tím, že by stanovily jasné cíle a postupy a vymezily potřebný rozsah lidských zdrojů na vedení dialogu.
- 72.** Programy obecné rozpočtové podpory vytvářely základ pro dialog s různou mírou spolehlivosti. V Laosu a Vietnamu byly cíle a postupy dialogu jasně stanoveny v ročním cyklu programů v rámci strategie snižování chudoby, které řídila Světová banka a k nimž programy obecné rozpočtové podpory Komise přispívaly. Dialog se zaměřoval na reformy, které měly národní vlády provést. Naopak v případě Ugandy a Paraguaye bylo k dispozici jen málo podrobných informací o tom, jaké budou během programu konkrétní cíle dialogu Komise, a v Paraguayi byly postupy pro dosažení těchto cílů také méně jasné. V Beninu se v tomto ohledu v desátém ERF v porovnání s devátým ERF dosáhlo výrazného pokroku.

ZAPOJENÍ KOMISE DO DIALOGU KOLÍSÁ, ALE JE ČASTO OMEZENÉ

- 73.** Programy obecné rozpočtové podpory byly obzvláště důležité proto, že Komisi umožnily vést dialog o národním rozpočtu a řízení veřejných financí, a příspěvek Komise k dialogu v rámci obecné rozpočtové podpory je také v této oblasti vesměs rozvinutější. Pro posílení dialogu o řízení veřejných financí hrály často úlohu katalyzátoru výsledky posouzení PEFA (viz bod 31). V ostatních oblastech, na něž se cíle programů obecné rozpočtové podpory obvykle zaměřují, se dialog Komise v mnoha případech omezuje spíše na otázky, které souvisí s posouzením dodržování podmínek programu pro pohyblivé a pevné položky, než na celkovou výkonnost vlády v dotčených oblastech. V důsledku toho Komise často v dialogu nehraje takovou úlohu, jaká by se vzhledem k jejím významným finančním příspěvkům od ní očekávala (viz **rámeček 5**).

RÁMEČEK 5

DIALOG

Dobré praktiky Komise: Vietnam

Ve Vietnamu poskytuje Komise obecnou rozpočtovou podporu v rámci úvěrů Světové banky na podporu zmírnění chudoby, což je mechanismus obecné rozpočtové podpory, který ve Vietnamu používají všichni dárci. Představuje přehledný rámec pro dialog mezi společenstvím dárců, vedeným Světovou bankou, a vládou. Spočívá v ročním cyklu, při němž spolufinancovatelé společně s vládou definují, monitorují a vyhodnocují podmínky. Komise svůj dialog zaměřuje na omezený počet oblastí, což odráží její snahu dodržovat „Kodex pravidel EU, pokud jde o dělbu práce v oblasti rozvojové politiky“.

Nedostatečné praktiky Komise: Paraguay

Cílem programu obecné rozpočtové podpory v Paraguayi je podporovat realizaci sítě sociální ochrany, která představuje významný prvek v ose sociální ochrany v rámci národní strategie snižování chudoby. V důsledku významných politických změn po volbách probíhal dialog ve zvláštním politickém kontextu. Chybí strukturovaný rámec pro dialog, jehož součástí by byly mechanismy koordinace dárců, jako jsou pracovní skupiny či společné roční přezkumy, který by umožnil o provádění národní strategie snižování chudoby podrobně diskutovat. Komise se ve svém dialogu soustředila na to, zda vláda plní ukazatele pro pohyblivé položky. V důsledku toho věnovala celkové realizaci sítě sociální ochrany malou pozornost a nevyužila možnosti širší debaty o kvalitě sociálních služeb. Tím, že Komise monitoruje realizaci sítě sociální ochrany a akčního plánu řízení veřejných financí jen v omezeném rozsahu, je omezen i možný rozsah dialogu. Znamená to, že nevyhovující výkonnost není zjištěna dostatečně brzy, aby se na ni mohlo prostřednictvím dialogu včas reagovat. Když nebyly ukazatele splněny nebo když byly splněny s mnohem větší odchylkou, než by se obvykle předpokládalo, Komise nepožadovala od vlády vysvětlení ani nezpochybňovala spolehlivost statistik.

- 74.** Klíčovým faktorem ovlivňujícím kvalitu dialogu je kapacita příslušných pracovníků Komise. Důležitým důvodem, proč Komise možnost dialogu, které obecná rozpočtová podpora poskytuje, plně nevyžívala, byla nedostatečná odbornost mnohých delegací Komise v prioritních oblastech, jichž se cíle programů obecné rozpočtové podpory týkaly. Ve své výroční zprávě o ERF za rok 2007 (bod 33) Účetní dvůr uvedl, že „[z]výšení rozpočtové podpory [...] vyvolává potřebu specifických dovedností a znalostí. Účetní dvůr podotýká, že oddělení interního auditu (IAC) úřadu EuropeAid doporučilo, aby byla [...] vypracována politika lidských zdrojů s cílem zohlednit cíle v oblasti počtu, dovedností a znalostí pracovníků v oblasti rozpočtové podpory“.
- 75.** I když Komise učinila z dialogu o řízení veřejných financí prioritu, bylo obtížné najmout odborníky na řízení veřejných financí, protože jich je v této oblasti relativní nedostatek. Komise se tento problém snažila překonat tak, že pro oblast řízení veřejných financí vytvořila několik kurzů odborné přípravy. Menší důležitost se obvykle přikládala personálnímu zajištění dostatečnému na to, aby Komise mohla přispívat do dialogu o zdravotnictví a vzdělávání, a to přesto, že Komise do svých programů obecné rozpočtové podpory cíle pro tyto dvě oblasti systematicky zahrnovala⁴¹. Delegace v Beninu tak sice měla odborníky na řízení veřejných financí, ale neměla žádné pracovníky se specializací na zdravotnictví a vzdělávání⁴² se neúčastnila a na společných ročních přezkumech se může podílet jen v omezeném rozsahu⁴³.
- 76.** Dopisy, které Komise zasílá vládám, aby je informovala o výši částky z pohyblivé položky, jež bude vyplacena, se využívají jako část dialogu. Komise do dopisů vkládá příslušná sdělení o významných otázkách, které souvisí se zachováním způsobilosti programu obecné rozpočtové podpory, jeho prováděním a výkonností vlády v oblastech, na něž se program obecné rozpočtové podpory zaměřuje. V některých zemích se však této možnosti nevyužilo vůbec (např. Paraguay) nebo pouze částečně (např. Benin).

⁴¹ Viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 10/2008 o rozvojové pomoci ES zaměřené na zdravotnické služby v subsaharské Africe, body 18 a 41.

⁴² Pracovní skupiny monitorují výkonnost v daných odvětvích a skládají se z dárců a zástupců vnitrostátních orgánů.

⁴³ Společné roční přezkumy jsou každoroční přezkumy výkonnosti vlády, které provádí spolupracující dárci a vláda partnerské země.

77. Ačkoli je dialog důležitý, interní zprávy Komise o dialogu vedeném konkrétně v kontextu programů obecné rozpočtové podpory jsou omezené⁴⁴. Interní zprávy o řízení uvnitř Komise směřující z delegací do ústředí úřadu EuropeAid se omezují hlavně na obecná sdělení o stavu politického dialogu o programu spolupráce celkově. Kvůli nedostatku informací a chybějícím jasným cílům pro dialog Komise o obecné rozpočtové podpoře (viz bod 71) je pro Komisi obtížné posoudit a ukázat, do jaké míry dialog k plnění cílů programů obecné rozpočtové podpory účelně přispěl.

ZPRÁVY KOMISE PRO EXTERNÍ ZAJINTERESOVANÉ SUBJEKTY SE ZAMĚŘUJÍ SPÍŠE NA MOŽNÉ VÝHODY OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY NEŽ NA VÝSLEDKY

78. Hlavní dokumenty, jimiž Komise informuje o vnější spolupráci, včetně obecné rozpočtové podpory, jsou její výroční zprávy o politikách rozvoje a vnější spolupráce Evropského společenství a jejich provádění⁴⁵. V roce 2008 Komise rovněž zveřejnila dva dokumenty věnované rozpočtové podpoře, jeden nazvaný *Budget Support – A Question of Mutual Trust* (Rozpočtová podpora – věc vzájemné důvěry) a druhý *Budget Support – The Effective Way To Finance Development?* (Rozpočtová podpora – účelný způsob financování rozvoje?). Kromě toho vypracovává informativní zprávy pro řídicí výbory ERF a nástroje pro rozvojovou spolupráci, které se skládají ze zástupců členských států⁴⁶.
79. Účetní dvůr zkoumal, jak Komise předkládala zprávy o svých programech obecné rozpočtové podpory, aby posoudil, zda o nich informovala jasně, úplně a přesně, zejména pokud jde o jejich účelnost, možné přínosy a rizika a problémy při provádění. Účetní dvůr se zaměřil na výroční zprávy Komise za období 2001–2009.

⁴⁴ Kromě požadavku, aby dokumentace k platbám informovala o významných zhoršeních dialogu s vnitrostátními orgány, nevyžadují vnitřní pokyny Komise žádné zvláštní podávání zpráv o dialogu, který se v souvislosti s obecnou rozpočtovou podporou vede.

⁴⁵ Dále označovány jen jako „výroční zprávy“.

⁴⁶ Komise je kromě toho spojena s dalšími zprávami, za jejichž vypracování však nemá výhradní odpovědnost a které nutně neodráží její názory. Účetní dvůr rozhodl, že zahrnout je do jeho zkoumání by nebylo vhodné. Jako příklady takových zpráv lze uvést společné výroční zprávy, které Komise vypracovává s každou z partnerských zemí AKT, a zprávy o hodnocení spolupráce Evropské komise s konkrétními partnerskými zeměmi.

EXTERNÍ ZPRÁVY SE ZAMĚŘUJÍ NA MOŽNÉ PŘÍNOSY OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY

- 80.** Ve výročních zprávách se pravidelně popisují postupy Komise pro řízení rozpočtové podpory a nový vývoj v koncipování tohoto nástroje. Uvádí se v nich také podrobné údaje o prostředcích, k nimž byl v rámci rozpočtové podpory přijat závazek. Kromě toho se v nich obšírně popisují možné přínosy rozpočtové podpory.
- 81.** Komise pravidelně prostřednictvím výročních zpráv objasňovala možné přínosy rozpočtové podpory, jako je přizpůsobení pomoci vnitrostátním politikám a systémům, silnější vlastní odpovědnost, lepší možnosti dialogu, lepší sladění dárců, vyšší předvídatelnost pomoci a nižší transakční náklady. Ve zprávách se ovšem spíše nezdůrazňuje, že popisované přínosy jsou pouze potenciální. Ve skutečnosti lze mnohých z nich dosáhnout přinejlepším zčásti, protože nutné podmínky v přijímající zemi nejsou ještě plně realizovány, především kvůli přetrvávajícím nedostatkům v národních plánech rozvoje a systémech řízení veřejných financí (viz body 26, 29 a 38). Podobně Komise často sama není schopna možných přínosů plně využít, a to zvláště tam, kde delegace nemají dostatečné odborné znalosti na to, aby plně využily lepších možností dialogu, které rozpočtová podpora nabízí (viz bod 74).
- 82.** Po Pařížské deklaraci o účinnosti pomoci z roku 2005 se ve výročních zprávách Komise zdůrazňuje role rozpočtové podpory při zvyšování účelnosti pomoci⁴⁷. Ve zprávách se však zřetelně nerozlišuje mezi účelností pomoci, která je cílem Pařížské deklarace a kterou se míní zlepšování poskytování pomoci dodržováním hlavních zásad Pařížské deklarace, a účelností pomoci, pokud jde o výsledný dopad pomoci při snižování chudoby. Pokud se rozpočtová podpora používá jako prostředek jak lépe dodržovat zásady Pařížské deklarace, není to zárukou, že pomoc účelně přispěla ke zlepšení života chudých lidí.

⁴⁷ V Pařížské deklaraci se popisuje, jak reformovat způsoby, kterými se pomoc poskytuje a řídí, přičemž základním cílem je zvýšit dopad pomoci. Stanoví se v ní pět ústředních zásad, které by se měly při řízení pomoci dodržovat, má-li se dopad zvýšit: vlastní odpovědnost, přizpůsobení vnitrostátním systémům jednotlivých zemí, harmonizace, řízení zaměřené na výsledky a vzájemná odpovědnost.

- 83.** S ohledem na možnou roli, kterou by rozpočtová podpora mohla při poskytování pomoci v souladu se zásadami Pařížské deklarace hrát, se Účetní dvůr zavázal, že splní cíl poskytovat 50 % své mezivládní pomoci prostřednictvím systémů jednotlivých zemí (viz bod 7). Navíc se poměr pomoci poskytované prostřednictvím rozpočtové podpory používá jako ukazatel výsledků v ročních pracovních programech úřadu EuropeAid. Významným rysem popisu rozpočtové podpory ve výročních zprávách je tak poukazování na to, jakého pokroku bylo na cestě k tomuto kvantitativnímu cíli dosaženo, třebaže větší využívání rozpočtové podpory nutně neznamená, že se zvýšila i její účelnost při snižování chudoby.

EXTERNÍ ZPRÁVY POSKYTUJÍ JEN MÁLO INFORMACÍ O RIZICÍCH, PROBLÉMECH PŘI PROVÁDĚNÍ A SKUTEČNÉ ÚČELNOSTI

- 84.** Výroční zprávy se skutečným výsledkům rozpočtové podpory věnují výrazně méně než výkladu jejích možných přínosů a jejího většího využívání. Nedostatek informací o výsledcích rozpočtové podpory ve výročních zprávách je v protikladu s informacemi o jiných formách pomoci, které Komise získává z monitorovacího systému zaměřeného na výsledky, který vytvořila pro roční hodnocení projektů. Pro systematické hodnocení výsledků, které její programy obecné rozpočtové podpory dosahují při snižování chudoby, nemá Komise žádné jiné vnitřní postupy podávání zpráv, které by se pak mohly využít pro externí podávání zpráv. Pro informování o pokroku při plnění cílů souvisejících se snižováním chudoby neexistuje žádná obdoba ročních zpráv delegací o řízení veřejných financí. Šestiměsíční zprávy o řízení vnější pomoci (EAMR), které pro úřad EuropeAid vyhotovují delegace, se spíše než na výsledky pomoci zaměřují na stav jejího provádění.

85. Nejpodstatnější zpětnou vazbu k výsledkům obecné rozpočtové podpory poskytla výroční zpráva z roku 2007. Podala přehled o zjištěních společného hodnocení obecné rozpočtové podpory z roku 2006, což bylo první významné hodnocení obecné rozpočtové podpory, které bylo provedeno. Výroční zpráva sice uvedla, že podle společného hodnocení měla obecná rozpočtová podpora kladný dopad na procesy v oblasti politik a řízení veřejných financí, ale rovněž připomenula, že **vstupy v oblasti obecné rozpočtové podpory měly zatím převážně dopad na přístup ke službám spíše než na příjmovou chudobu a posílení postavení chudých obyvatel**. Ve své výroční zprávě z roku 2009 Komise uznala omezení tohoto hodnocení, které podle ní **nevedlo k hodnocení výsledků**.
86. Je třeba se zamyslet nad tím, že neexistuje zavedená metodika hodnocení, jejímž výsledkem by byl soubor hodnocení dokládajících, zda a za jakých okolností může rozpočtová podpora účelně přispívat ke snižování chudoby. Obtíže, s nimiž se hodnocení z roku 2006 potýkalo, částečně souvisely se základním problémem hodnocení účelnosti rozpočtové podpory, totiž jak připisovat lepší výsledky v oblasti rozvoje konkrétně rozpočtové podpoře. Je tomu tak proto, že rozpočtová podpora dárců splývá s vnitrostátními rozpočty, a proto ji nelze samostatně identifikovat, a také proto, že lepší výsledky mohou být ovlivněny vnějšími faktory a také vládními programy, na něž rozpočtová podpora přispívá.
87. Od společného hodnocení z roku 2006 je Komise v rámci sítě rozvojového hodnocení (*Development Evaluation Network*) Výboru pro rozvojovou pomoc Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj v popředí snah o vytvoření zdokonalené metodiky hodnocení, která má lépe řešit otázku dopadu rozpočtové podpory. Na konci roku 2009 byla zahájena tři pilotní hodnocení na úrovni jednotlivých zemí, z nichž dvě vedla Komise.

- 88.** Důležitým bezprostředním cílem obecné rozpočtové podpory, o němž by také bylo užitečné získávat informace, je přispívat ke zlepšování řízení veřejných financí v partnerských zemích. K dosažení celkových cílů snižování chudoby je nezbytně důležité zajistit, aby se pomocí systémů řízení veřejných financí výdajové zdroje na boj s chudobou účelně převáděly. I když však Komise vytvořila systém interních zpráv, které o otázkách řízení veřejných financí podávají delegace, v těchto zprávách se neposuzuje, nakolik bylo cílů v oblasti řízení veřejných financí stanovených v programech obecné rozpočtové podpory dosaženo. To znamená, že pro externí zprávy je k dispozici opět jen málo informací o dosahování cílů v oblasti řízení veřejných financí stanovených v programech obecné rozpočtové podpory, což vysvětluje, proč se touto otázkou výroční zprávy zabývají jen v omezeném rozsahu.
- 89.** Ústředním rizikem rozpočtové podpory, zejména v kontextu nedostatečného řízení veřejných financí a často značné míry korupce, je skutečnost, že rozpočet přijímající země nebude použit k zamýšlenému účelu, kterým je snižování chudoby. Výroční zprávy však této otázce věnují jen malou pozornost. V předmluvě k výroční zprávě z roku 2009 se například v souvislosti s největšími příjemci rozpočtové podpory uvádí, že [prokázali spolehlivost svých veřejných financí](#). Výroční zprávy se opět více zaměřují na možné přínosy rozpočtové podpory pro rozvoj systémů řízení veřejných financí než na riziko, že slabé systémy řízení veřejných financí povedou k tomu, že rozpočtová podpora nedosáhne svých cílů v oblasti snižování chudoby.
- 90.** Tam, kde se výroční zpráva Komise zabývá otázkami řízení veřejných financí v kontextu rozpočtové podpory, se často odkazuje na rozvoj rámce PEFA jako diagnostického nástroje pro řízení veřejných financí. Jak již bylo konstatováno (viz bod 31), PEFA skutečně hraje užitečnou roli, když upozorňuje na oblasti, v nichž musí země řízení veřejných financí zlepšit, a toto zlepšení měří v čase. Kdyby však byla úloha PEFA prezentována vyváženěji, byla by uznána i její omezení a skutečnost, že sama o sobě nástrojem na posuzování rizika není.

- 91.** Výroční zprávy Komise se rovněž nezabývají hlavními problémy, kterým Komise při řízení obecné rozpočtové podpory čelí a na něž tato zpráva Účetního dvora upozorňuje, jako jsou nevýhody a výhody Komisí stanovených podmínek založených na výsledcích, schopnost jejích pracovníků plně využít možností k dialogu, které obecná rozpočtová podpora nabízí, a relevantnost a účelnost technické spolupráce spojené s programy obecné rozpočtové podpory.
- 92.** Evropský parlament ve zprávě o udělení absolutoria za ERF za rozpočtový rok 2007 zdůraznil, že je třeba, aby zprávy Komise o rozpočtové podpoře obsahovaly „**analytické a hodnotitelné – a nikoli pouze popisné – informace**“⁴⁸. Obecněji Komisi vyzval, aby svůj přístup založila na **skutečných faktech a jednoznačných důkazech**, a nikoli na **rétorice**⁴⁹. Ve své zprávě o následných opatřeních Komise přislíbila, že v budoucích výročních zprávách se bude otázkami rozpočtové podpory zabývat podrobněji.

⁴⁸ Zpráva Evropského parlamentu o udělení absolutoria za rok 2007: sedmý, osmý a devátý Evropský rozvojový fond – Výbor pro rozpočtovou kontrolu. Zpravodaj: Bogusław Liberadzki (A6-0159/2009), bod 42.

⁴⁹ Tamtéž, bod 50.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

CELKOVÉ ZÁVĚRY

- 93.** Pomoc poskytovaná prostřednictvím obecné rozpočtové podpory má různé potenciální výhody, pokud jde o její poskytování. Podobně jako u jiných postupů však její dopad na snižování chudoby v konečném důsledku závisí na konkrétních podmínkách v každé zemi. Závisí také na tom, jak účelně Komise své programy obecné rozpočtové podpory řídí. Účetní dvůr zjistil, že Komise sice v uplynulém desetiletí vyvinula značné úsilí, aby svůj přístup k poskytování pomoci prostřednictvím obecné rozpočtové podpory rozvinula, avšak v metodice a v řízení programů obecné rozpočtové podpory v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie jsou stále nedostatky, takže je méně pravděpodobné, že programy v plné míře dosáhnou své plné potenciální účelnosti.
- 94.** Je nutno uznat, že programy obecné rozpočtové podpory Komise jsou koncipovány a prováděny v koordinaci s dalšími dárci a že mnohé nedostatky, jež Účetní dvůr zjistil, se netýkají jen Komise. K podobným zjištěním o řízení obecné rozpočtové podpory jejich dárcovskými agenturami dospěly i jiné nejvyšší kontrolní instituce, jako Národní kontrolní úřad Spojeného království⁵⁰ a švédský Národní kontrolní úřad⁵¹. Komise má však výhradní odpovědnost za rozhodnutí o financování a zodpovídá se z řízení svých programů obecné rozpočtové podpory orgánu udělujícímu absolutorium.
- 95.** Komise si uvědomuje, že je třeba zlepšit způsob, jakým svou obecnou rozpočtovou podporu řídí, a na konci roku 2009 zahájila revizi svých vnitřních pokynů, která má řešit většinu otázek, na něž Účetní dvůr upozorňuje. Klíčový aspekt, který se v současnosti neřeší, je nutnost, aby Komise zlepšila zprávy pro externí zainteresované subjekty. Je sice povzbudivé, že Komise se do této revize pustila, avšak zda bude nakonec účinná, bude záviset na výsledcích. Vypracovat příslušné pokyny a zajistit jejich účelné a důsledné uplatňování všemi pracovníky Komise zůstává pro Komisi výzvou. Bude to vyžadovat silné odhodlání na všech úrovních, jasný harmonogram, další úsilí v odborné přípravě příslušných pracovníků, silnější podporu poskytovanou delegacím a pečlivé monitorování dodržování revidovaných pokynů.

⁵⁰ *Department for International Development – Providing Budget Support to Developing Countries, Report by the Comptroller and Auditor General* (Ministerstvo pro mezinárodní rozvoj, Poskytování rozpočtové podpory rozvojovým zemím, zpráva kontrolora a generálního auditora), 8. února 2008.

⁵¹ *Aid through budget support – The Government's and Sida's handling of key type of development aid* (Pomoc prostřednictvím rozpočtové podpory – Jak vláda a Sida provádějí klíčový typ rozvojové pomoci).

ZVLÁŠTNÍ ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

- 96.** I když pozitivním rysem je systematické zařazování makroekonomických cílů a cílů v oblasti řízení veřejných financí a programy z poslední doby se, pokud jde o vymezení cílů, zlepšily, cíle se nedostatečně přizpůsobují zvláštním podmínkám dané země a jsou často nekonkrétní. Cíle navíc neberou v úvahu personální zdroje, které mají delegace k dispozici.

DOPORUČENÍ 1 VÝBĚR A FORMULOVÁNÍ CÍLŮ A OČEKÁVANÝCH VÝSLEDKŮ PROGRAMŮ OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY

Komise by měla cíle svého programu rozpočtové podpory přizpůsobit konkrétním podmínkám v partnerské zemi. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) zajistit komplementaritu mezi obecnou rozpočtovou podporou a dalšími svými podpůrnými programy v příslušné zemi;
- b) se více zaměřit na konkrétní oblasti v rámci celkových národních priorit, kde může vytvořit největší přidanou hodnotu;
- c) stanovit cíle, které jsou dostatečně konkrétní, měřitelné a časově vymezené, aby bylo možno měřit pokrok a hodnotit dosažené výsledky;
- d) jasně ozřejmit logiku intervence tím, že výslovně popíše, jak jsou cíle s koncepcí jednotlivých složek programu obecné rozpočtové podpory propojeny.

97. Dynamický výklad podmínky způsobilosti, který zastává Komise, s sebou přináší riziko, že partnerské země financování nepoužijí efektivně a účelně. Rámec Komise pro řízení rizika u programů obecné rozpočtové podpory však není dostatečně rozvinut a rizika nejsou náležitě řízena.

DOPORUČENÍ 2
ŘÍZENÍ HLAVNÍCH RIZIK PRO ÚČELNOST PROGRAMŮ
OBECNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY

Komise by měla posílit řízení rizik, aby prostředky EU lépe chránila proti úniku, plýtvání a neefektivnosti. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) na počátku programů obecné rozpočtové podpory provést strukturované a explicitní posouzení svěřeneckého a rozvojového rizika a během provádění programu je pravidelně aktualizovat;
- b) jako základ pro posouzení svěřeneckého rizika:
 - o lépe využívat již dostupných informací, zvláště posouzení PEFA a CPIA, informací o plnění rozpočtu, zpráv nejvyšších kontrolních institucí a parlamentů a informací od organizací občanské společnosti,
 - o více využívat dalších nástrojů jako mapování toku veřejných výdajů, analýz veřejných výdajů a zpráv o korupci;
- c) jako základ pro posouzení rozvojového rizika důkladně posoudit relevantnost a přesvědčivost národní rozvojové strategie včetně její přesvědčivosti, pokud jde o její propojení s rozpočtem a hlavními odvětvovými politikami;
- d) do podmínek, dialogu a podpory budování kapacit včlenit vhodný soubor konkrétních opatření na monitorování a snížení zjištěných rizik během vymezeného časového období, včetně krátkodobějších opatření u systémů řízení veřejných financí, které jsou obzvláště slabé.

98. Čtyři složky programů obecné rozpočtové podpory, tj. financování, podpora budování kapacit, podmínky a dialog, nejsou koncipovány a prováděny tak, aby bylo zajištěno maximální využití jejich možností:

- a) vyplácení prostředků se provádí předvídatelným způsobem a je přizpůsobeno rozpočtovým systémům jednotlivých zemí, avšak logika, podle níž se určují částky, jež budou přiděleny na závazky pro jednotlivé programy obecné rozpočtové podpory, není zřejmá;
- b) podpora budování kapacit užitečně posiluje řízení veřejných financí, avšak často nevychází z vhodného posouzení přednostních potřeb a kvůli zpožděním při jejím provádění je poskytována jen částečně. Komise však v roce 2008 přijala strategii, která měla podporu budování kapacit zlepšit;
- c) přístup Komise k podmínkám pro vyplácení obecné rozpočtové podpory, které jsou založeny na výkonnosti, odráží rostoucí důraz, který se v rozvojové spolupráci klade na řízení zaměřené na výsledky. Je však nepravděpodobné, že se motivačního účinku dosáhne, a to kvůli vážným nedostatkům v motivačních mechanismech, především ve vztahu k pohyblivým položkám, a obtížím při posuzování, zda byly podmínky splněny či nikoliv;
- d) Komise oprávněně považuje dialog za klíčovou složku programů obecné rozpočtové podpory, ale nevyužívá plně jeho možností. Programy obecné rozpočtové podpory měly sice ve vztahu k posílení dialogu o vnitrostátním rozpočtu a řízení veřejných financí katalytický účinek, avšak větší a účinnější zapojení do dialogu omezovala především chybějící strategie dialogu pro každý program a nedostatečné odborné znalosti v delegacích.

DOPORUČENÍ 3 FINANČNÍ ZDROJE

Komise by měla částky přidělované na jednotlivé programy obecné rozpočtové podpory určovat na základě lepších podkladů a průhledněji. Komise by měla:

- a) strukturovaným způsobem poměřit rizika a přínosy;
- b) být schopna prokázat, že prostředky přidělené na program obecné rozpočtové podpory jsou vzhledem k cílům i rámci pro rizika a přínosy přiměřená.

DOPORUČENÍ 4 PODPORA BUDOVÁNÍ KAPACIT

V souladu se svou nedávnou novou strategií pro technickou spolupráci by Komise měla svou podporu budování kapacit zaměřit na přednostní potřeby. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) s partnerskou zemí a v koordinaci s ostatními dárci posoudit své přednostní potřeby při budování kapacit;
- b) zaměřit se na oblasti, kde může její podpora vytvořit největší přidanou hodnotu;
- c) dostatečnou pozornost věnovat oblastem, kde je potřeba podpořit odpovědnost a protikorupční mechanismy partnerské země, a také jiným oblastem než řízení veřejných financí.

DOPORUČENÍ 5 PODMÍNKY

Komise by měla posílit řízení podmínek založených na výkonnosti. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) formálně posoudit vhodný poměr mezi pevnými a pohyblivými položkami s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám dané země a k cílům a koncepci programu obecné rozpočtové podpory;
- b) pokud jde o obecné podmínky způsobilosti, v každé dohodě o financování stanovit jasný rámec pro posuzování, který by vymezoval podmínky, lhůty, zdroj důkazních informací a také kritéria, jimiž se musí uspokojivý pokrok poměřovat;
- c) pokud jde o zvláštní podmínky pro vyplácení pohyblivých položek:
 - o stanovit jasné ukazatele, cíle, metody výpočtu a zdroje pro ověřování,
 - o stanovit náročné, avšak realistické cíle založené na výchozích srovnávacích hodnotách, minulých trendech a vhodném posouzení očekávaných dopadů plánovaných akcí a rozpočtů, jejichž prostřednictvím se má těchto cílů dosáhnout;
- d) rozhodnutí o vyplácení prostředků dokládat strukturovanějšími a formálnějšími důkazy uspokojivého pokroku během příslušného období, a to tak, že budou jasně stanovena kritéria pro posuzování pokroku, dosažený pokrok a důvody, proč případně nebylo dosaženo takového pokroku, jak bylo plánováno.

**DOPORUČENÍ 6
DIALOG**

Komise by měla posílit svůj přístup k dialogu. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) pro každý program obecné rozpočtové podpory definovat cíle, obsah a způsob, jakým se bude Komise dialogu účastnit;
- b) zajistit, aby měly delegace nutnou odbornost, která jim umožní účelné zapojení do dialogu o prioritních oblastech, na něž se cíle programů obecné rozpočtové podpory zaměřují;
- c) o dialogu a jeho výsledcích informovat externí zainteresované subjekty.

- 99.** Komise se při podávání zpráv externím zainteresovaným subjektům zpravidla zaměřuje spíše na možné přínosy obecné rozpočtové podpory než na provádění a výsledky svých programů. Jedním z důvodů je skutečnost, že Komise nestanovila vnitřní postupy podávání zpráv pro systematické posuzování pokroku oproti všem vyhlášeným cílům svých programů obecné rozpočtové podpory, které by pak mohly sloužit jako zdroj informací pro podávání zpráv externím zainteresovaným subjektům. Protože navíc chybí vhodná metodika hodnocení, Komise podobně jako ostatní dárči zatím není s to účelnost programů obecné rozpočtové podpory prokázat.

**DOPORUČENÍ 7
PODÁVÁNÍ ZPRÁV O TOM, ZDA OBECNÁ
ROZPOČTOVÁ PODPORA PLNÍ SVÉ CÍLE**

Komise by měla zlepšit zprávy o účelnosti svých programů obecné rozpočtové podpory. Aby toho dosáhla, měla by:

- a) systematicky monitorovat pokrok oproti všem vyhlášeným průběžným a konečným cílům programu obecné rozpočtové podpory a vytvořit odpovídající vnitřní systém podávání zpráv;
- b) nadále spolu se svými partnery usilovat o vytvoření vhodné a obecně přijatelné metodiky hodnocení, která umožní posoudit dopad programů obecné rozpočtové podpory;
- c) ve zprávách pro externí zainteresované subjekty zřetelně rozlišovat mezi účelností pomoci, pokud jde o procesy poskytování pomoci, a účelností pomoci, pokud jde o výsledný dopad pomoci při zlepšování systémů řízení veřejných financí a snižování chudoby;
- d) externím zainteresovaným subjektům o svých programech obecné rozpočtové podpory poskytovat úplný, jasný a přesný obraz, zvláště pokud jde o související rizika, včetně rizik spojených s korupcí, o dosažený pokrok při provádění programů a plnění cílů.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá pan Jan KINŠT, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 16. listopadu 2010.

Za Účetní dvůr



předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ZÁVAZKY A PROGRAMOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ PODPORY VE STÁTECH AKT DO 31. PROSINCE 2009

Kód	Země	9. ERF – závazky		10. ERF – programování		10. ERF – závazky	
		Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora	Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora	Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora
BB	Barbados		10 500 000		8 300 000		
BF	Burkina Faso	197 000 000	2 000 000	320 000 000	75 000 000	325 620 000	50 000 000
BI	Burundi	84 120 000		90 000 000		68 700 000	
BJ	Benin	92 580 000	97 000 000	100 000 000	75 600 000	76 900 000	25 000 000
BS	Bahamy			4 200 000			
BW	Botswana		51 416 000		62 000 000		60 000 000
BZ	Belize				10 000 000		
CD	Demokratická republika Kongo	106 000 000				22 620 000	
CF	Středoafriická republika	18 530 000		34 000 000		29 210 000	
CG	Kongo	30 450 000					
CV	Kapverdy	21 225 000		33 000 000		16 300 000	11 500 000
DM	Dominika		10 780 000	4 600 000			
DO	Dominikánská republika	38 000 000	48 200 000	91 300 000	53 700 000		
ET	Etiopie	58 273 703	162 464 024	195 000 000	200 000 000		200 000 000
FK	Falklandské ostrovy		4 547 116				
GA	Gabon				10 000 000		
GD	Grenada		10 000 000		5 000 000	5 290 000	
GH	Ghana	111 000 000	5 000 000	175 000 000	83 000 000	216 020 000	8 000 000
GM	Gambie			22 000 000			
GW	Guinea-Bissau	18 100 000		32 000 000		32 950 000	
GY	Guyana	41 196 379		30 200 000	14 800 000		
HT	Haiti	36 200 000		48 000 000	10 000 000	64 580 000	
JM	Jamajka	32 550 000	12 250 000	60 500 000	33 000 000	41 900 000	33 000 000
KE	Keňa	125 000 000		126 800 000	66 400 000		
KM	Komory		16 465 000			7 270 000	
LC	Svatá Lucie				6 900 000		
LR	Libérie	3 500 000		20 200 000		27 000 000	
LS	Lesotho			53 800 000		26 000 000	

PŘÍLOHA I

Kód	Země	9. ERF – závazky		10. ERF – programování		10. ERF – závazky	
		Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora	Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora	Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora
MG	Madagaskar	129 500 000		170 000 000	160 000 000	90 000 000	
ML	Mali	156 530 000	87 000 000	150 000 000	106 500 000	155 700 000	
MR	Mauritánie			38 000 000	29 000 000		
MS	Montserrat		17 200 000				
MU	Mauricius	28 552 531	44 357 000	43 500 000		44 990 000	16 600 000
MW	Malawi	85 500 000		175 000 000	60 000 000	123 890 000	
MZ	Mosambik	149 922 000	92 700 000	311 000 000	181 200 000	315 110 000	30 000 000
NA	Namibie		85 000 000		60 200 000		
NC	Nová Kaledonie		21 500 000				
NE	Niger	181 000 000		150 000 000	135 000 000	93 000 000	15 000 000
PM	Saint-Pierre a Miquelon		12 810 000				
RW	Rwanda	101 764 000		175 000 000	35 000 000	184 440 000	78 800 000
SC	Seychely			7 500 000		15 500 000	
SH	Svatá Helena		15 590 000				
SL	Sierra Leone	62 000 000		90 000 000	10 000 000	64 820 000	
SN	Senegal	53 000 000		133 000 000	25 000 000	75 000 000	
ST	Svatý Tomáš a Princův ostrov				13 300 000		
TC	Ostrovky Turks a Caicos	14 635 000					
TD	Čad	23 800 000					
TG	Togo	5 000 000		32 000 000		32 500 000	
TT	Trinidad a Tobago		27 300 000		24 300 000		
TZ	Tanzanie	201 000 000	43 500 000	305 000 000	139 000 000	314 840 000	70 000 000
UG	Uganda	92 000 000	17 500 000	175 000 000	55 000 000	175 000 000	
VC	Svatý Vincenc a Grenadiny				6 200 000		
VU	Vanuatu	4 750 000		8 600 000			
WS	Samoa				25 500 000		15 300 000
ZM	Zambie	179 000 000	93 000 000	232 000 000	136 000 000	255 000 000	35 000 000
	CELKEM	2 481 678 612	988 079 139	3 636 200 000	1 914 900 000	2 900 150 000	648 200 000

ZÁVAZKY A PROGRAMOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ PODPORY V ASIJSKÝCH A LATINSKOAMERICKÝCH STÁTECH DO 31. PROSINCE 2009

Kód	Země	Obecná rozpočtová podpora	Odvětvová rozpočtová podpora	CELKEM
BD	Bangladěš	0	105 000 000	105 000 000
BO	Bolívie	0	96 500 000	96 500 000
EC	Ekvádor	0	54 600 000	54 600 000
GT	Guatemala	0	33 800 000	33 800 000
HN	Honduras	60 500 000	34 000 000	94 500 000
ID	Indonésie	0	145 000 000	145 000 000
IN	Indie	0	340 000 000	340 000 000
KG	Kyrgyzstán	0	65 000 000	65 000 000
KH	Kambodža	23 100 000	30 000 000	53 100 000
LA	Laos	16 200 000	0	16 200 000
NI	Nikaragua	75 500 000	92 900 000	168 400 000
NP	Nepál	0	38 000 000	38 000 000
PE	Peru	0	60 800 000	60 800 000
PH	Filipíny	0	59 000 000	59 000 000
PK	Pákistán	0	109 000 000	109 000 000
PY	Paraguay	24 000 000	54 000 000	78 000 000
SV	Salvador	37 000 000	37 100 000	74 100 000
TJ	Tádžikistán	0	43 000 000	43 000 000
UY	Uruguay	0	8 000 000	8 000 000
VN	Vietnam	102 000 000	16 000 000	118 000 000
	CELKEM	338 300 000	1 421 700 000	1 760 000 000

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

I.

Komise vítá, že Účetní dvůr provedl audit výkonnosti týkající se rozpočtové podpory jako užitečný podklad pro další zdokonalování jejího přístupu k poskytování pomoci prostřednictvím tohoto nástroje. Evropský konsensus o rozvojové politice (přijatý Evropským parlamentem, Radou, členskými státy a Komisí v roce 2005) určil rozpočtovou podporu za preferovaný způsob poskytování pomoci Evropské unie. Tato politika byla přijata na základě bohatých zkušeností s prováděním programů rozpočtové podpory s důrazem na potenciální přínosy rozpočtové podpory tím, že přispívá k vnitrostátním politikám v oblasti snižování chudoby a hospodářských reforem. Vyhledky na zvýšení relativního podílu pomoci poskytované prostřednictvím rozpočtové podpory jsou odpovědí na omezení, jež splňuje forma projektu při podpoře strukturálních reforem. Jak Účetní dvůr správně podotýká, zaměřuje se rozpočtová podpora prostřednictvím vnitrostátních systémů zpravidla spíše na posílení vlastní odpovědnosti, podporu úlohy vnitrostátních orgánů, podporu odpovědnosti na vnitrostátní úrovni a na usnadnění dosahování rozvojových cílů.

Programy obecné rozpočtové podpory Komise existují ve své stávající podobě od předložení sdělení v roce 2000 s názvem „Podpora Společenství pro programy hospodářských reforem a strukturální změny: hodnocení a vyhlídky“ (KOM 2000-58). Komise hodlá aktualizovat svou politiku rozpočtové podpory v roce 2011 po veřejné konzultaci na základě zelené knihy, která má shromáždit názory a fakta, jež by mohly přispět ke zlepšení jejího budoucího přístupu a její současné spolupráce s členskými státy za účelem dosažení koordinovanějšího přístupu k rozpočtové podpoře EU.

III.

Komise se snaží zajistit dodržování pokynů OECD pro správnou praxi v oblasti rozpočtové podpory s cílem co nejvíce zvýšit potenciální přínosy rozpočtové podpory. To vyžaduje společné mechanismy monitorování, harmonizované podávání zpráv, zjednodušení podmínek vyplácení a přizpůsobení výplat a přezkumů vnitrostátním rozpočtovým harmonogramům. Zásady tohoto přístupu jsou pevně zakotveny v Pařížské deklaraci a prohlášení z Akkry o účinnosti pomoci, s nimiž se Komise plně ztotožňuje. Klíčovou otázkou je v tomto ohledu význam poskytování rozpočtové podpory včasným a předvídatelným způsobem, aby země mohly pohotově plánovat zintenzivnění programů veřejných výdajů zaměřených na snižování chudoby.

Komise trvale usiluje o zlepšení účinnosti koncepce a řízení svých programů obecné rozpočtové podpory. Zvláštní důraz je kladen na nutnost prokázat a monitorovat způsobilost pro rozpočtovou podporu zaměřením se na makroekonomické politiky, zlepšování řízení veřejných financí a věrohodné strategie snižování chudoby. Na základě zjištění Účetního dvora předložených v jeho výročních zprávách prohlubuje Komise v poslední době svá posouzení způsobilosti prostřednictvím strukturovanějšího a formálnějšího procesu.

ODPOVĚDI KOMISE

IV.

Obecné a zvláštní cíle programů obecné rozpočtové podpory Komise jsou přímo založeny na cílech národních rozvojových strategií a strategií snižování chudoby, na jejichž podporu jsou koncipovány. V zemích, v nichž byla sociální odvětví významnou součástí strategií snižování chudoby, se k tomu přihlíželo v programech obecné rozpočtové podpory. Záměrem Komise je stanovit přesnější intervenční logiku pro programy obecné rozpočtové podpory, která umožní jasnější propojení mezi obecnými a zvláštními cíli a zajistí přesnější vymezení zvláštních cílů.

V.

Komise posiluje svůj rámec pro řízení rizik, zejména v kontextu revize pokynů k rozpočtové podpoře. Komise již využívá řadu důležitých opatření ke zmírnění rizika při koncipování a provádění svých programů rozpočtové podpory. Pokud Komise zjistí, že pokrok je nedostatečný, jsou výplaty pozdrženy až do doby zavedení věrohodných záruk nebo opatření.

VI.

Rozsah obecné rozpočtové podpory se v první řadě stanoví na základě posouzení předpokládaných přínosů a upraví v závislosti na posouzení rizika. Prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy Komise přezkoumává kritéria, o která se opírají rozhodnutí ohledně částek plánovaných pro rozpočtovou podporu, a to s cílem zavést strukturovanější přístup.

VII.

Komise hodlá poskytovat podporu budování kapacit pro doplnění programů rozpočtové podpory za účelem zajištění relevantnosti a účelnosti. Řada významných úspěchů byla zaznamenána v hlavních oblastech politiky týkajících se posílení odpovědnosti na vnitrostátní úrovni, systémů monitorování chudoby a řízení veřejných financí. Větší pozornost je nutné věnovat koncepci a pojetí institucionálního uspořádání, aby bylo dosaženo udržitelných a konzistentních výsledků při zajišťování technické spolupráce. Komise z tohoto důvodu nedávno přijala svou rámcovou strategii pro technickou spolupráci, která je v rostoucí míře uplatňována a která stanoví rámec pro posuzování a zjišťování potřeb. Kromě toho je podpora budování kapacit, včetně pomoci nejvyšším kontrolním institucím, parlamentům nebo v rámci monitorování chudoby, často poskytována prostřednictvím samostatných, avšak doplňkových programů.

VIII.

Komise zavedla do rozpočtové podpory podmínky založené na výsledcích a začlenila důležité zkušenosti získané v průběhu let. Tento přístup je velmi důležitý při zajišťování většího zaměření na výsledky monitorování výkonnosti obecné rozpočtové podpory v jednotlivých zemích a je často provázen podporou řešení nedostatků statistických systémů. V současné době vyhodnocuje své zkušenosti včetně toho, do jaké míry země považují podmínky založené na výsledcích za účinnou motivaci ke zlepšení výkonu, a to prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy o budoucnosti rozpočtové podpory EU. V této souvislosti je cílem zelené knihy zjistit, jak mohou podmínky nejlépe přispět k politickému dialogu a podpořit a zachytit pokrok ve výsledcích rozvoje v partnerských zemích.

ODPOVĚDI KOMISE

IX.

Politický dialog má zásadní význam pro každý program obecné rozpočtové podpory. Obvykle je založen na systému sdružujícím více dárců, v němž je Komise aktivně zapojena. Strategičtější přístup k řízení a dokumentaci politického dialogu, spolu s nepřetržitou pozorností věnovanou odborné přípravě, bude dále posilovat účinnost dialogu. V souvislosti se zelenou knihou a rovněž s pokračujícím jednáním s členskými státy EU se Komise v současné době zabývá tím, jak optimalizovat potenciální dopad politického dialogu v kontextu programů obecné rozpočtové podpory.

X.

Komise vydává široké spektrum zpráv zabývajících se otázkami rozpočtové podpory, jako jsou výroční zprávy o vnější pomoci, informační listy o rozpočtové podpoře pro jednotlivé země, které jsou zasílány členským státům a Evropskému parlamentu, hodnocení jednotlivých zemí a pro státy AKT společné výroční zprávy o provádění strategických dokumentů zemí.

Komise není sama, kdo řeší naléhavý problém podávání úplných zpráv o dopadu obecné rozpočtové podpory. Uznává však silný požadavek externích zainteresovaných subjektů na takové podávání zpráv. Komise bere tyto problémy vážně a snaží se vypracovávat informativnější zprávy o výsledcích svých programů obecné rozpočtové podpory.

Komise převzala hlavní úlohu při vypracovávání metodiky hodnocení s OECD/DAC, která jasně stanoví hlavní nástroje, jimiž rozpočtová podpora přispívá ke snižování chudoby.

Očekává se, že s tím, jak se budou hodnocení vyvíjet, budou se stále větší měrou odrážet ve výročních zprávách Komise o řízení vnější pomoci. Komise již mezitím učinila kroky k podrobnějšímu informování o otázkách rozpočtové podpory ve své výroční zprávě z roku 2010 a prostřednictvím dalších informací ohledně jednotlivých zemí a rozpočtové podpory, poskytnutých členským státům a Evropskému parlamentu. Komise je připravena dále zdokonalovat podávání svých zpráv o rozpočtové podpoře v závislosti na zpětné vazbě zainteresovaných subjektů.

XI.

Komise si váží doporučení Účetního dvora v souvislosti s programy obecné rozpočtové podpory, uvedených jak v posledních výročních zprávách, tak i v této zvláštní zprávě, a využije jich jako východisko ke zdokonalení a prohloubení rozsahu svých metodických pokynů pro obecnou rozpočtovou podporu.

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

6.

Podpora na strukturální změny byla poskytována v rámci předchozích Evropských rozvojových fondů (ERF) různými způsoby. Současná obecná rozpočtová podpora Komise je založena na sdělení: „Podpora Společenství pro programy hospodářských reforem a strukturální změny: hodnocení a vyhlídky“ (KOM 2000-58 ze dne 4. února 2000) a na následných pokynech.

8.

Evropský konsensus zakotvil cíl zvýšit využívání rozpočtové podpory, pokud to okolnosti umožní, jako prostředek posílení vlastní odpovědnosti, podpory odpovědnosti a postupů partnerů na vnitrostátní úrovni, financování národních strategií snižování chudoby (včetně provozních nákladů rozpočtu na zdravotnictví a vzdělávání) a podpory řádného a transparentního řízení veřejných financí.

9.

Obecná rozpočtová podpora napomáhá určit politická a institucionální omezení účinného zajišťování funkcí partnerských vlád. Má také přispět k postupnému odstraňování těchto omezení a zaměřuje se spíše na celkové výsledky země než na konkrétní a omezené výstupy.

PŘIPOMÍNKY

17.

Obecné a zvláštní cíle programů obecné rozpočtové podpory Komise jsou přímo založeny na cílech národních rozvojových strategií, na jejichž podporu jsou koncipovány. Pokud jsou to strategie snižování chudoby, které staví do popředí sociální odvětví, byly v programech obecné rozpočtové podpory zohledněny.

Záměrem Komise je lépe přizpůsobit cíle specifickým poměrům každé země.

18.

Komise je povzbuzena uznáním Účetního dvora, že systematické začleňování makroekonomických cílů a cílů v oblasti řízení veřejných financí je pozitivním rysem. Cíle programů obecné rozpočtové podpory by měly být založeny na vnitrostátních prioritách. To platí v případě Laosu, kde interní audit nebyl nejvyšší prioritou řízení veřejných financí a kde je pozornost zaměřena na jiné kritické oblasti reformy řízení veřejných financí, do nichž Komise a další dárci poskytují podporu. Pokud jde o Nikaraguu, dohoda o financování programu obecné rozpočtové podpory popisuje nedostatky řízení veřejných financí a hlavní nápravná opatření přijatá vládou. Pokrok ve zvláštních cílech reformy řízení veřejných financí formulovaných vládou a dárci obecné rozpočtové podpory v rámci dohody o společném financování týkající se poskytování obecné rozpočtové podpory byl monitorován prostřednictvím rámce pro posuzování výkonnosti. Podmínky stanovené v dohodě o financování pro uvolnění položek programu obecné rozpočtové podpory se výslovně vztahují jak na dohodu o společném financování, tak i na rámec pro posuzování výkonnosti.

ODPOVĚDI KOMISE

Co se týče Paraguaye, zahrnují podmínky vyplácení prostředků také velký počet kritérií týkajících se řízení veřejných financí. Komise však souhlasí s tím, že cíle v oblasti řízení veřejných financí spojené s podmínkami a ukazateli pro vyplácení prostředků mohou být konkrétnější a zabývá se tím v revizi svých pokynů.

19.

Komise si je ve srovnání s uplynulým desetiletím vědoma silnějšího zaměření nejnovějších národních rozvojových strategií na otázky týkající se růstu a infrastruktury. V této souvislosti se udržitelný růst označuje za hlavní celkový cíl stanovený v intervenční logice v pokynech Komise k obecné rozpočtové podpoře a je také výslovně zdůrazněn v řadě novějších programů obecné rozpočtové podpory. I v případě, že otázky týkající se růstu nebyly v programech obecné rozpočtové podpory výslovně označeny za konkrétní cíle, jsou obvykle řešeny v souvislosti s celkovým posouzením národní strategie, které se provádí v době stanovení prostředků a před každým jejich vyplácením prostřednictvím posouzení pokroku oproti ukazatelům rámce pro posuzování výkonnosti. I když tedy v případě Ugandy nebyly otázky týkající se růstu výslovně označeny za konkrétní cíl programu, přesto jsou zachyceny v rámci pro posuzování výkonnosti a posouzeny Komisí před každým vyplácením prostředků. Revize intervenční logiky v pokynech k obecné rozpočtové podpoře se bude snažit ujasnit vymezení zvláštních cílů. Předpokládá se, že tak bude učiněno podle nedávno vypracované metodiky hodnocení rozpočtové podpory.

20.

Obecná rozpočtová podpora nemá ze své podstaty za cíl podporovat konkrétní odvětví, nýbrž spíše podle volného uvážení poskytovat další zdroje na podporu makroekonomické stability a řízení veřejných financí a na zlepšení vyhlídek na realizaci programů veřejných výdajů ve všech rozvojových politikách. V omezeném počtu případů (Tanzanie a Dominikánská republika podle devátého ERF a Zambie a Dominikánská republika podle desátého ERF) zahrnuje specifikace cílů obecné rozpočtové podpory v oblasti snižování chudoby jedno sociální odvětví, které je také ústředním odvětvím. Ačkoli při vymezování cílů v koncepci programů obecné rozpočtové podpory spočíval přístup Komise ve zdůraznění sociálních odvětví, realizace plně přihlížela k pokroku v celé řadě ukazatelů chudoby v rámci pro posuzování výkonnosti jednotlivých zemí.

21.

Komise se domnívá, že její koordinace s ostatními poskytovateli obecné rozpočtové podpory je ve většině případů pokročilá a strukturovaná. Komise aktivně přispívá k procesu zapojování partnerských zemí a dárců obecné rozpočtové podpory, což vede k definování rámců pro posuzování výkonnosti jednotlivých zemí. Komise se zavázala uplatňovat „Kodex pravidel EU, pokud jde o dělbu práce v oblasti rozvojové politiky“ z roku 2007 a hodlá zajistit, aby cíle obecné rozpočtové podpory byly v souladu s tímto závazkem. Komise má za to, že by měla být blíže přezkoumána otázka, do jaké míry by programy obecné rozpočtové podpory měly mít odvětvové cíle.

ODPOVĚDI KOMISE

22.

Propojení zvláštních cílů v dohodách o financování bude jasnější a podrobnější. Komise kromě toho stanoví rámec pro posuzování pokroku, kterého má být dosaženo během doby trvání programu obecného rozpočtu.

23.

Komise vítá uznání lepší jasnosti a struktury dohod o financování v rámci desátého ERF, které také odráží zjištění Účetního dvora ve zprávách obsahujících prohlášení o věrohodnosti (DAS) za roky 2008 a 2009, a bude tento přístup dále rozvíjet, čímž umožní jeho všeobecné rozšíření.

23. a)

Komise zdokonaluje své pokyny, aby zajistila jasnější rámec pro posuzování relevance a důvěryhodnosti rozvojových strategií a programů reforem řízení veřejných financí.

23. b)

Komise nedávno (v červnu roku 2010) zavedla strukturovaný přístup pro stanovení klíčových cílů a monitorování pokroku v reformách řízení veřejných financí. Zkoumá, jak tento přístup rozšířit na strategie snižování chudoby.

Rámeček 1 – Výběr a formulování cílů

Nedostatečné praktiky Komise: Nikaragua

Program obecné rozpočtové podpory v Nikaragui byl vypracován na podporu cílů národního plánu rozvoje stanovených vládou s důrazem na složky týkající se venkova. Zaměření programu na venkov se odráží ve vybraných ukazatelích, které souvisí s klíčovými aspekty ve vztahu k cílům/prioritám plánu. Patří k nim podvýživa dětí, přístup k pitné vodě, přístup k veřejnému systému zdravotní péče a přístup k půdě, investice do venkovských oblastí a decentralizace veřejných výdajů.

Cíle týkající se zlepšení řízení veřejných financí byly formulovány vládou a dárci obecné rozpočtové podpory v rámci dohody o společném financování pro poskytování obecné rozpočtové podpory, a to včetně rámce pro posuzování výkonnosti. Podmínky stanovené pro uvolnění položek programu se výslovně vztahují jak na dohodu o společném financování, tak i na rámec pro posuzování výkonnosti. Komise souhlasí s tím, že propojení mezi cíli, očekávanými výsledky, ukazateli a podmínkami vyplácení prostředků může být lépe formulováno a zabývá se tím v revizi svých pokynů.

26.

Dynamický přístup, který použila Komise, uplatňuje většina poskytovatelů obecné rozpočtové podpory včetně Mezinárodního měnového fondu, Světové banky a členských států EU poskytujících obecnou rozpočtovou podporu.

27.

Riziko nevyužití zdrojů rozpočtové podpory je syntézou rizika nedodržení tří kritérií způsobilosti pro využívání tohoto nástroje. Komise vypracuje posouzení rizik a rozšíří je nad rámec jeho současného používání ve fázi plánování ERF.

ODPOVĚDI KOMISE

28.

Komise řídí rizika související s programy obecné rozpočtové podpory prostřednictvím pečlivého posouzení kritérií způsobilosti, a zejména monitorováním dosahování dohodnutých cílů výkonnosti. Pokud Komise zaznamená, že pokrok je nedostačující, jsou výplaty pozdrženy až do doby zavedení věrohodných záruk nebo opatření. Finanční riziko jako takové proto nehrozí. Komise má v úmyslu rozvinout a rozšířit svůj rámec pro posuzování rizika v rámci revize svých pokynů.

29.

Nedostatky v systémech řízení veřejných financí by mohly v dotčených zemích vést k možnému riziku v oblasti řízení a rozvoje riziku veřejných prostředků. Komise a ostatní dárci právě z tohoto důvodu provádějí podrobnou diagnostiku řízení veřejných financí pomocí mezinárodně uznávané metodiky rámcového posouzení veřejných výdajů ještě před každou operací v rámci obecné rozpočtové podpory. Komise kromě toho vyžaduje, aby potenciální příjemci obecné rozpočtové podpory měli zavedenou relevantní a věrohodnou strategii reformy řízení veřejných financí. Provádění této strategie je podrobně monitorováno a Komise o něm podává zprávy ve spolupráci s ostatními dárci, a to i prostřednictvím pravidelné aktualizace původního posouzení PEFA.

30.

Existence korupce je obecně na překážku účinnosti pomoci a její potenciální dopad není v žádném případě omezen jen na programy obecné rozpočtové podpory. Je jasné, že stálé zlepšování systémů finanční kontroly a zadávání veřejných zakázek sledované v rámci programů obecné rozpočtové podpory účinně snižuje prostor pro korupci.

Komise se v zelené knize zabývá otázkou, jaká opatření by měla EU přijmout v případě, že riziko podvodu a korupce je považováno za vysoké.

32.

Metodiky Spojeného království a Francie jsou založeny na stejných posouzeních PEFA, jaká používá Komise. Proto v informačním obsahu posouzení řízení veřejných financí Evropské komise, Spojeného království nebo Francie není významný rozdíl. Jediný podstatnější rozdíl spočívá v postupu, jakým Spojené království a Francie používají posouzení PEFA k vynešení explicitního soudu o svěřeneckém riziku.

Komise také dále rozvíjí svůj rámec pro posuzování rizik. Při posuzování systémů řízení veřejných financí rovněž systematictěji používá zprávy vnitrostátních nejvyšších kontrolních institucí, jak je výslovně uvedeno v revidovaných pokynech k podávání zpráv o řízení veřejných financí vydaných v červnu roku 2010.

33.

Komise souhlasí s tím, že bude podporovat větší využívání dostupných nástrojů pro doplnění a prohloubení posuzování pomocí mezinárodně uznávaného rámce PEFA.

Revidované pokyny Komise k podávání zpráv o řízení veřejných financí, které byly vydány v červnu roku 2010, výslovně vyžadují podávání zpráv o korupci a Komise bude nadále pravidelně přezkoumávat možnosti dalších studií o korupci.

34.

Je užitečné provádět pod vedením nejvyššího kontrolního orgánu přijímající země další audity a jiná zvláštní opatření pro zvyšování transparentnosti a prohlubování stávající diagnostiky systému řízení veřejných financí. Pokyny Komise k obecné rozpočtové podpoře zdůrazňují v této souvislosti význam vybraných auditů systémů vnitřní kontroly pro bližší pochopení toho, jak soustředit budování kapacit na řízení veřejných financí a snížit rizika. Další rozvíjení rámce Komise pro posuzování rizika zajistí přesnější přístup k identifikaci hlavních rizik a ke stanovení vhodných opatření k jejich snížení.

ODPOVĚDI KOMISE

35.

Opatření uvedená Účetním dvorem (audity, mapování toku veřejných výdajů a analýzy veřejných výdajů) jsou procesy, které se dlouho plánují a u nichž také dlouho trvá dosáhnout úplného dokončení. Vyvinutí rámce Komise pro posouzení rizika zajistí přesnější přístup k identifikaci hlavních rizik, k vymezení vhodné posloupnosti a ke stanovení priorit opatření pro řízení těchto rizik. V této souvislosti má Komise v úmyslu prosazovat uplatňování krátkodobějších opatření.

36.

Otázka korupce byla u probíhajících programů řešena již v revidovaném formátu pro podávání zpráv o řízení veřejných financí, který byl zaveden v červnu roku 2010. Kromě toho při provádění programů obecné rozpočtové podpory vede vznik korupce obvykle k posílenému a intenzivnímu dialogu s vládou o tom, jak na tyto otázky reagovat. Například v Tanzanii (v roce 2008) a v Zambii (v roce 2009) to v reakci na konkrétní případy korupce vedlo k pozastavení vyplácení rozpočtové podpory až do vypracování akčních plánů a dosažení pokroku při jejich plnění.

Rámeček 2 – Snižování svěreneckého rizika

Dobré praktiky Komise: Etiopie

Etiopie je zajímavým příkladem programu, který využívá systémy decentralizované státní správy a podporuje jejich posílení. Přestože není prováděn Komisí formou poskytování rozpočtové podpory, mohly by být jeho některé zvláštní rysy použity na programy obecné rozpočtové podpory.

Nedostatečné praktiky Komise: Paraguay

Přípravné dokumenty programu obecné rozpočtové podpory v Paraguayi podaly přehled hlavních nedostatků řízení veřejných financí založený na dostupné diagnostice a jednáních s vládními službami. Tato analýza vycházela z plánu na reformu řízení veřejných financí iniciovaného paraguayskými orgány. V průběhu provádění je program účinným nástrojem při řešení hlavních nedostatků řízení veřejných financí, které byly dále zdůrazněny diagnostikou PEFA. Paraguayská vláda připravila podrobný plán reformy řízení veřejných financí, který úspěšně přešel z jedné exekutivy do druhé po historické změně, ke které došlo ve volbách v roce 2007. Program také zajišťuje technickou pomoc na podporu reformního programu vlády, a to spolu se Světovou bankou a Meziamerickou rozvojovou bankou. Finanční riziko jako takové tedy neexistuje.

Komise bude nadále posilovat svůj rámec pro řízení rizik a bude se jím zabývat v souvislosti s revizí svých pokynů k obecné rozpočtové podpoře.

37.

Ve svém hodnocení způsobilosti pro program rozpočtové podpory posuzuje Komise relevantnost a důvěryhodnost základní strategie. Toto posouzení bude strukturovanější a jasněji propojeno s koncepcí programů obecné rozpočtové podpory. Do revidovaných pokynů budou zahrnuty další instrukce.

ODPOVĚDI KOMISE

38.

Strategické dokumenty týkající se snižování chudoby a odpovídající národní strategie jsou základem veškeré pomoci Komise, a nikoli pouze obecné rozpočtové podpory. Obecněji lze konstatovat, že všichni dárči v rámci Výboru pro rozvojovou pomoc OECD zamýšlejí sladit svou pomoc se strategickými dokumenty týkajícími se snižování chudoby nebo odpovídajícími národními strategiemi. Strategické dokumenty týkající se snižování chudoby v zemích, jež jsou příjemci obecné rozpočtové podpory, podléhají přezkumům společného poradního orgánu MMF a Světové banky, na jejichž základě obě instituce považovaly strategie za dostatečný základ pro půjčky za zvýhodněných podmínek.

Zlepšení procesu sestavování rozpočtu a jeho vazeb na národní rozvojové strategie je těžištěm reformy řízení veřejných financí podporovaných programy obecné rozpočtové podpory. Je třeba vyvinout další úsilí o posílení těchto vazeb.

39.

Otázky rozvojového rizika jsou obvykle zahrnuty v informačních listech týkajících se identifikace a opatření v položce „rizika“. Komise bude formulovat svůj rámec pro posuzování rizika jasněji v souladu s přístupem, který se v současné době používá pro nestabilní státy. Další instrukce k posuzování rozvojového rizika budou zahrnuty v revidovaných pokynech Komise.

V případě Ugandy spolupracuje Komise v současné době s ostatními dárči na identifikaci klíčových oblastí, kde se opatření ke zmírnění rizika jeví jako vhodná.

Pokud jde o Paraguay, byla jako základ pro vypracování použita rizika zjištěná ve studii Komise o obecné rozpočtové podpoře z června roku 2005. Paraguayská vláda přijala v roce 2006 nový postup strategie snižování chudoby, který měl řešit zjištěné nedostatky. Program obecné rozpočtové podpory byl určen na podporu provádění této strategie (a zejména budování institucí, interinstitucionální koordinace a stanovení priorit sociálních investic).

43.

Komise přehodnotí způsob rozhodování o částkách plánovaných pro obecnou rozpočtovou podporu (srovnej bod 44), mimo jiné prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy o rozpočtové podpoře, aby mohl být zaveden strukturovanější přístup, který bude zahrnovat jednoznačnější posouzení předpokládaných přínosů a rizik. K tomuto posouzení přispějí přesnější cíle. Je to i nadále složitá otázka, která bude muset zohlednit celkové cíle operací v rámci obecné rozpočtové podpory a komplexní rámec pro spolupráci Komise s partnerskou zemí.

44.

V rámci celkové částky přidělené na orientační program partnerské země závisí finanční výše možného rozsahu krytí na obecnou rozpočtovou podporu na důležitosti předpokládaných přínosů, jako je dosažení celkových cílů strategických dokumentů zemí a konkrétnějších cílů v klíčových oblastech spolupráce. Možný rozsah obecné rozpočtové podpory lze upravit v závislosti na posouzení rizika. Navrhovaná výše je výsledkem dialogu a jednání s partnerskými zeměmi a členskými státy a zohledňuje další důležité aspekty, například výsledky vlády v oblasti efektivního řízení rozpočtové podpory, účast dalších poskytovatelů rozpočtové podpory, úroveň koordinace a příležitost k politickému dialogu.

47.

Komise vítá uznání Účetního dvora ohledně obecně dobré předvídatelnosti plateb obecné rozpočtové podpory a jejich přizpůsobení rozpočtovým cyklům a harmonogramům jednotlivých zemí.

ODPOVĚDI KOMISE

51.–55.

Komise stále více poskytuje podporu budování kapacit v souladu se zásadami nové rámcové strategie pro technickou spolupráci. Tato strategie stanoví rámec pro posuzování a zjišťování potřeb. V mnoha případech je podpora budování kapacit, včetně pomoci nejvyšším kontrolním institucím, parlamentům nebo v odvětvích zdravotnictví či školství, poskytována prostřednictvím samostatných programů s cílem zajistit, aby programy byly dobře naplánovány, finanční prostředky lépe přiděleny a včas vynaloženy. Kromě toho musí analýza potřeb rozvoje kapacit vždy zohledňovat programy jiných dárců a nezbytnou dělbu práce v každém odvětví.

57.

Pro programy obecné rozpočtové podpory často platí, že se přijme závazek pouze k části finančních prostředků přidělených na podporu budování kapacit. Komise proto stále více realizovala tyto programy na budování kapacit prostřednictvím samostatných programů na základě konkrétních fází identifikace a formulace. Programy na budování kapacit však mají své vlastní výzvy a obvykle vyžadují několik let k tomu, aby přinesly udržitelné výsledky.

Rámeček 3 – Podpora budování kapacit

Nedostatečné praktiky Komise: Benin

Propojení obecné rozpočtové podpory EU se systémem řízení veřejných financí v Beninu a s podporou jiných dárců je možné teprve od roku 2006. Je výsledkem vyvinutí strategického rámce „gestion budgétaire axée sur les résultats“ (CAR-GBAR) iniciovaného Komisí. Byl to zdoluhavý a náročný proces financovaný z programu Komise na podporu budování kapacit pro reformu řízení veřejné správy na základě cílů.

Evropská komise poskytuje v rámci desátého ERF podporu budování kapacit akčního plánu řízení veřejných financí na základě posouzení PEFA, po němž následuje posouzení potřeb. Tato podpora je součástí samostatné dohody o financování, ale zaměřuje se na hlavní oblasti řízení veřejných financí projednané vládou a skupinou dárců obecné rozpočtové podpory. Evropská komise bude provádět projekt s finanční podporou tří členských států.

Rámeček 4 – Výběr podmínek

Nedostatečné praktiky Komise: Benin

- Ukazatele a cíle týkající se odvětví vzdělávání v Beninu stanovila vláda ve své národní rozvojové strategii a schválila pracovní skupina pro vzdělávání, jejímž členem je Komise. Ukazatele a cíle se vztahují na kvantifikovatelné aspekty, ale nezahrnují systematicky kvalitativní aspekty. Analýzy vypracované vládou a dárci ve společných ročních přezkumech využívají také delegace k posouzení celkové výkonnosti.
- Vyloučení (vyvážení) dvou ukazatelů týkajících se zdravotnictví ve výpočtu pohyblivé položky na rok 2006 bylo pragmatickou odpovědí na tuto otázku s cílem zajistit trvalou soudržnost politik. Vyplývalo to z intenzivních jednání s vládou a dalšími rozvojovými partnery v rámci pravidelného dialogu o obecné rozpočtové podpoře.

ODPOVĚDI KOMISE

— Ne všechny nedostatky v řízení veřejných financí lze řešit v pohyblivých položkách rozpočtové podpory, na některé je nutné se zaměřit prostřednictvím obecných podmínek řízení veřejných financí, při budování kapacit a pomocí politického dialogu. V této oblasti je významná i koordinace s ostatními dárci (např. v Beninu je Mezinárodním měnovým fondem přísně sledován výběr daní). Až do roku 2009 představoval výběr daní v Beninu menší problém z důvodu tehdejšího pozitivního makroekonomického prostředí, což vysvětluje, proč tento ukazatel nebyl vybrán v roce 2008. Je třeba poznamenat, že externí kontrola se provádí v rámci programu reformy řízení veřejných financí.

62.

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. Soulad mezi cíli a zdroji zajišťuje vláda, zatímco Komise a další rozvojoví partneři jej mohou ovlivnit pouze nepřímo. Komise přesto aktivně sleduje tuto otázku v rámci pravidelného dialogu s partnerskými vládami.

63.

Komise a další rozvojoví partneři se snaží zajistit, aby výchozí srovnávací hodnoty a cíle byly jasné, realistické a ambiciózní. Význam respektování vlastní odpovědnosti země zároveň vyžaduje, aby za stanovené cíle nesly konečnou odpovědnost vnitrostátní orgány.

V některých případech, například v Paraguai, jsou cíle, které se neliší od výchozích srovnávacích hodnot, vhodné tehdy, je-li cílem zachovat již dobrou výkonnost vzhledem k rostoucímu počtu obyvatel.

65.

Vždy, když se to zdálo nutné, zvolila Komise možnost zajistit dodatečnou položku s cílem řešit příslušné otázky týkající se rozvoje a reformy a dát podnět k procesu reformy a politickému dialogu prostřednictvím dodatečných podmínek.

66.

Komise vítá uznání Účetního dvora ohledně zlepšení analýzy podle desátého ERF. Pokud jde o řízení veřejných financí, Komise zdokonalí své pokyny pro stanovení přesných cílů reformy v oblasti řízení veřejných financí a pro lepší monitorování řízení veřejných financí.

67.

Je-li známo, že údaje jsou nespolehlivé, Komise je v cílech pohyblivých položek nepoužívá.

V případě, že se ve vnitrostátních statistických systémech zjistí závažné nedostatky, Komise systematicky posuzuje podporu příslušných opatření na budování kapacit.

I když je výkonnost oproti cílům měřena každoročně, je vhodnější posuzovat motivační účinek cílů pohyblivých položek ve střednědobém horizontu, pokud lze pozorovat vývoj a potvrdit pokrok. Střednědobější horizont pro měření těchto cílů, například podle smluv o rozvojových cílech tisíciletí, zároveň umožňuje lepší zhodnocení pokroku.

ODPOVĚDI KOMISE

70.

Dialog Komise o obecné rozpočtové podpoře je vymezen strukturou jejích programů, zejména obecnými a zvláštními podmínkami, a společným dárcovským rámcem, v němž je obecná rozpočtová podpora poskytována. V roce 2009 bylo 74 % prostředků obecné rozpočtové podpory vyplaceno státům AKT v rámci memoranda o porozumění, které definuje harmonogram a způsob dialogu. Ve stejném roce bylo posouzeno dalších 77 % výplat prostředků podle společného rámce pro posuzování výkonnosti dohodnutého a sledovaného s partnerskými vládami a 81 % výplat prostředků vycházelo ze společného strukturovaného dialogu mezi vládami a dárči dokumentovaného převážně v přehledu („aide-memoire“), na jehož vypracování se Komise aktivně podílí.

71.

I když pokyny Komise k obecné rozpočtové podpoře uvádějí určitý návod k tomu, jak vést politický dialog s partnerskou zemí a dalšími zainteresovanými subjekty, zvažuje Komise strategičtější přístup k politickému dialogu. Účinný politický dialog závisí na řadě složitých aspektů jednotlivých zemí, které nelze vždy předvídat. Současně bude Komise nadále zajišťovat komplexní soubor vzdělávacích programů pro prioritní oblasti související s programy obecné rozpočtové podpory, které jsou zaměřeny na pracovníky s přímou odpovědností za řízení těchto programů.

72.

Komise připouští, že pokyny týkající se dialogu je vždy možné zlepšit a v současnosti probíhají práce na tomto aspektu pokynů pro delegace.

73.

Rozhodujícím faktorem při zajišťování úspěšného dialogu o vnitrostátním rozpočtu a řízení veřejných financí jsou odborné znalosti zaměstnanců v delegacích. Pokud programy obecné rozpočtové podpory vymezily cíle, které nejsou takovými odbornými znalostmi dostatečně pokryté, využívá Komise stále více dohod o dělbě práce s členskými státy a dalšími partnery, přičemž si ponechává plnou odpovědnost za řízení svých programů. V každém případě je cílem Komise ve střednědobém horizontu zajistit, aby kritické oblasti odborných znalostí byly pokryty přijímáním zaměstnanců a prostřednictvím rotace.

74.

Kapacity a odborné znalosti delegace jsou nanejvýš důležité pro řádné řízení operací v rámci obecné rozpočtové podpory. Přítomnost kvalifikovaných zaměstnanců na místě má zásadní význam pro udržování pravidelného politického dialogu, který je důležitý pro nástroj obecné rozpočtové podpory. Komise z tohoto důvodu pečlivě přezkoumává personální zajištění s ohledem na vhodné dovednosti potřebné pro řešení obecné rozpočtové podpory. Avšak rozdělení zaměstnanců je ztíženo ustanoveními finančního rámce a očekávaným nulovým růstem počtu zaměstnanců Komise.

75.

K aktivní účasti na dialogu v souvislosti s programy obecné rozpočtové podpory Komise vyžaduje dostatečné odborné znalosti. Pro tyto programy je vhodný široce koncipovaný profil zaměstnanců. Takto je Komise schopna aktivně sledovat klíčové otázky odvětvového dialogu v rámci monitorování celkového pokroku při snižování chudoby. V Beninu se delegace podílí na přehledech o odvětvích vzdělávání a zdravotnictví a zapojuje se také do diskusí o výkonnosti v těchto odvětvích při společném ročním přezkumu.

ODPOVĚDI KOMISE

76.

Je zavedenou praxí Komise připojit ke každé výplatě prostředků informační dopis vnitrostátním orgánům. Tyto dopisy obvykle upozorňují na klíčové oblasti, jimiž je třeba se zabývat v dalším dialogu.

77.

Strategičtější přístup k politickému dialogu zlepšil vyhlídky na úspěch. Dokumentace dialogu je důležitým faktorem při zajišťování udržitelnosti a dosahu. Revidované pokyny budou počítat s lepší dokumentací tohoto dialogu.

Rámeček 5 – Dialog

Nedostatečné praktiky Komise – Paraguay

Pokud jde o Paraguay, situace v zemi značně ovlivnila dialog mezi společenstvím dárců a vládou. Úsilí Komise dospět k mechanismům koordinace proto přineslo jen omezené výsledky. Lze to vysvětlit zejména v souvislosti s volbami, v jejichž důsledku došlo k zásadní změně vlády a její politické orientace a potom k ustavení nové vlády, což mělo vliv na iniciativy během osmnáctiměsíčního období provádění programu.

V této souvislosti byl technický dialog v rámci programu zaměřen na ukazatele výkonnosti a Komise se aktivně účastnila dialogu o rozvoji sociální politiky vlády, který zahrnoval síť sociální ochrany (zasedání, semináře, mezinárodní odborníky, zveřejnění politiky).

78.

Společné výroční zprávy o rozvojové spolupráci se státy AKT, které jsou vypracovávány a zveřejňovány každý rok ohledně provádění strategických dokumentů zemí a národních orientačních programů ve státech AKT, aktuálně a přesně uvádějí stav provádění všech programů včetně obecné rozpočtové podpory. Patří k tomu i přehled případných potíží, které se při provádění vyskytly.

81.

Komise přistoupí k obecné rozpočtové podpoře pouze v případě, že jsou splněny nezbytné podmínky. Domnívá se tedy, že může být skutečně dosaženo všech potenciálních přínosů, i když podávání zpráv o dopadu obecné rozpočtové podpory představuje náročné úkoly.

Komise není sama, kdo řeší tento problém, ale uznává silný požadavek externích zainteresovaných subjektů na podrobnější podávání zpráv. Komise bere tyto problémy vážně a snaží se vypracovávat informativnější zprávy. Očekává se, že s tím, jak se hodnocení rozpočtové podpory budou vyvíjet, budou se stále větší měrou odrážet ve výročních zprávách Komise o řízení vnější pomoci.

Komise pečlivě přezkoumává personální zajištění s ohledem na vhodné dovednosti potřebné pro řešení obecné rozpočtové podpory. Rozdělení zaměstnanců je však ztíženo ustanoveními finančního rámce a očekávaným nulovým růstem počtu zaměstnanců Komise.

ODPOVĚDI KOMISE

82.

Komise se domnívá, že výsledný dopad obecné rozpočtové podpory na snižování chudoby závisí na specifických poměrech v každé zemi. Závisí také na účinném řízení programů obecné rozpočtové podpory. Dodržování hlavních zásad Pařížské deklarace a pokynů OECD pro správnou praxi v koncepci a řízení obecné rozpočtové podpory zvyšuje dopad.

84.

Interní zprávy o obecné rozpočtové podpoře se dále vyvíjejí. Otázka dopadu přesto zůstane problémem v důsledku potíží s přisouzením výsledků vstupům na základě poskytování obecné rozpočtové podpory. Současně byl revidován i monitorovací systém zaměřený na výsledky, který by pokrýval programy na podporu odvětvových politik, mezi něž patří také odvětvová rozpočtová podpora. Uvažuje se o tom, jak jej rozšířit na obecnou rozpočtovou podporu. Komise kromě toho pracuje na databázi obsahující historické údaje o všech programech rozpočtové podpory včetně monitorovaných ukazatelů.

85.

Komise zveřejnila nezávislá hodnocení programů jednotlivých zemí provedená ve dvaceti zemích, kde významným prvkem byla rozpočtová podpora.

86.

Komise pokračuje v zavádění souboru evidence hodnocení za účelem lepšího pochopení rozhodujících faktorů úspěchu a povahy dopadu na rozvojové cíle.

Společné hodnocení OECD/DAC provedené v roce 2006 prokázalo přínos obecné rozpočtové podpory k lepšímu poskytování služeb, ale nerozšířilo tuto analýzu na posuzování dopadu na konečné příjemce. V reakci na to se Komise již ujala hlavní úlohy při vypracovávání nové metodiky hodnocení rozpočtové podpory (obecné rozpočtové podpory a odvětvové rozpočtové podpory), která jasně stanoví hlavní nástroje, jimiž rozpočtová podpora přispívá k rozvojovým cílům, včetně dopadu na konečné příjemce. Tato metodika byla schválena členy OECD/DAC v roce 2009 a nyní se nachází ve fázi testování ve třech zemích. Výsledky tohoto testování umožní další zdokonalování metodiky za účelem zahájení pravidelných společných hodnocení (mezi členy OECD/DAC) od roku 2011.

Vzhledem k četným a komplexním faktorům působícím při zajišťování udržitelného snižování chudoby je nerealistické očekávat, že metodika hodnocení rozvojové pomoci může plně vyřešit otázku, jak přisoudit výsledky rozvojovým programům. Tato zásadní otázka není problémem jen pro obecnou rozpočtovou podporu a základní překážky při hodnocení těchto intervencí byly uznány ve zprávách Účetního dvora o strukturálních fondech.

88.

Revidované pokyny Komise vydané v červnu roku 2010 se tímto bodem zpráv o řízení veřejných financí výslovně zabývají. Revidovaná zpráva o řízení veřejných financí stanoví rámec, kterým lze každoročně posuzovat pokrok oproti počátečním očekáváním reformy.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

89.

Komise věnuje značnou pozornost zlepšení v systémech řízení veřejných financí, protože je to klíčový faktor při potlačování korupce.

V souladu s dalším rozvojem rámce pro posouzení rizika bude Komise lépe schopna informovat o hlavních rizicích a jejich vývoji v průběhu provádění jejích programů obecné rozpočtové podpory.

90.

Je jasné, že PEFA není nástrojem na posuzování rizika jako takovým, i když umožňuje určovat hlavní nedostatky v řízení veřejných financí. PEFA je diagnostickým nástrojem pro stanovení výchozí srovnávací hodnoty pro systém řízení veřejných financí partnerské země a slouží jako základ pro dialog o reformě řízení veřejných financí.

91.

Komise již učinila kroky k rozšíření rozsahu svých zpráv o obecné rozpočtové podpoře ve své výroční zprávě z roku 2010 a je připravena jej dále rozvíjet v závislosti na zpětné vazbě od zainteresovaných subjektů.

93.

Komise má za to, že její metodika pro poskytování obecné rozpočtové podpory je v souladu s hlavními zásadami OECD a osvědčeným postupem uplatňovaným dalšími významnými poskytovateli obecné rozpočtové podpory, zejména v Evropě. Komise trvale usiluje o zlepšení metodiky svého přístupu k obecné rozpočtové podpoře na základě zkušeností na vnitřní úrovni, které získali všichni dárci poskytující obecnou rozpočtovou podporu. Komise v této souvislosti reviduje své pokyny s cílem prohloubit posuzování způsobilosti a zajistit, aby důkazní informace pro rozhodnutí o obecné rozpočtové podpoře byly předkládány přesněji a formálněji. Revidované pokyny také posílí přístup k otázkám řízení, které Účetní dvůr uvádí v této zprávě. V pozdější fázi budou také změněny tak, aby zohledňovaly závěry a doporučení debaty, kterou zahájila Komise na úrovni EU tím, že zveřejnila zelenou knihu o rozpočtové podpoře.

ODPOVĚDI KOMISE

95.

Komise si váží doporučení Účetního dvora uvedených v posledních výročních zprávách i v tomto auditu a zdokonaluje a prohlubuje rozsah svých metodických pokynů pro rozpočtovou podporu, které mají tato zjištění řešit. Komise v tomto ohledu již posílila základ pro podávání zpráv o řízení veřejných financí v jednotlivých zemích s cílem zajistit přesnější a formálnější základ pro monitorování tohoto rozhodujícího aspektu způsobilosti pro obecnou rozpočtovou podporu. Očekává se, že revize pokynů bude dokončena v roce 2011 a že bude řešit či prohloubí tyto klíčové oblasti:

- zdokonalení kritérií pro přidělování prostředků na programování obecné rozpočtové podpory,
- racionalizace intervenční logiky obecné rozpočtové podpory s cílem zlepšit vymezení cílů,
- definování předběžné analýzy potřebné pro určení ukazatelů výkonnosti,
- vyvinutí rámce rizik,
- vytvoření rámce pro monitorování pokroku, kterého má být dosaženo během doby trvání programu obecného rozpočtu v národních a odvětvových strategiích snižování chudoby a strategiích reforem,
- začlenění zásad rámcové strategie pro technickou spolupráci pro rozvoj kapacit,
- nástin strategického přístupu k vedení dialogu,
- vymezení hlavních požadavků na podávání zpráv.

Kromě toho bude dokončena revidovaná metodika hodnocení.

96.

Cíle programů obecné rozpočtové podpory jsou přímo založeny na cílech národních rozvojových strategií a strategií snižování chudoby, na jejichž podporu jsou koncipovány. Tyto strategie komplexně pokrývají různou míru chudoby zasahující danou zemi. Za účelem monitorování pokroku v programech pro snižování chudoby jednotlivých zemí je třeba, aby přístup Komise, v souladu s přístupem ostatních dárců, přihlížel k pokroku z hlediska dohodnutého souboru cílů vyplývajících z národní strategie. Komise souhlasí s tím, že konkrétní cíle by měly být přesnější a lépe přizpůsobeny specifické situaci dané země.

Doporučení 1 – Výběr a formulování cílů a očekávaných výsledků programů obecné rozpočtové podpory

a)

Komise zajistí lepší komplementaritu mezi obecnou rozpočtovou podporou a dalšími programy Komise.

b)

Komise souhlasí s tím, že programy by měly být lépe přizpůsobeny konkrétní situaci země.

c)

Probíhající revize pokynů k obecné rozpočtové podpoře vytváří přesnější rámec pro monitorování pokroku v národních/odvětvových strategiích a v řízení veřejných financí.

d)

Revidované pokyny poskytnou podrobnější instrukce k intervenční logice, o níž se opírají programy obecné rozpočtové podpory, s cílem lépe formulovat propojení mezi cíli a výsledky.

ODPOVĚDI KOMISE

97.

Dynamický přístup přijatý Komisí uplatňuje většina ostatních poskytovatelů obecné rozpočtové podpory včetně Mezinárodního měnového fondu, Světové banky a členských států EU.

Jak uznal Účetní dvůr v bodě 34, využívá Komise řadu opatření ke zmírnění rizika. Pokud Komise například zaznamená, že soulad se způsobilostí již není splňován, jsou výplaty pozdrženy až do doby zavedení věrohodných záruk nebo opatření. Komise však připouští, že rámec pro řízení rizik by měl být posílen a lépe strukturován.

Doporučení 2 – Řízení hlavních rizik pro účelnost programů obecné rozpočtové podpory

Komise bude nadále posilovat svůj rámec pro řízení rizik a bude se jím zabývat v souvislosti s revizí pokynů k obecné rozpočtové podpoře.

a)

Komise se bude snažit posuzovat všechna hlavní rizika na počátku programů obecné rozpočtové podpory a průběžně je aktualizovat při provádění těchto programů.

b)

- Revidované pokyny Komise k podávání zpráv o řízení veřejných financí, které byly vydány v červnu roku 2010, se přímo zabývají tímto doporučením.
- Komise souhlasí s tím, že bude podporovat větší využívání dostupných nástrojů s cílem doplnit a prohloubit posouzení prováděná pomocí mezinárodně uznávaného rámce PEFA.
- Revidované pokyny Komise k podávání zpráv o řízení veřejných financí, které byly vydány v červnu roku 2010, výslovně vyžadují podávání zpráv o korupci a Komise bude i nadále pravidelně přezkoumávat možnosti dalších studií o korupci.

c)

Komise zdokonaluje revidované pokyny za účelem prohloubení svých posouzení důvěryhodnosti a relevantnosti národních a odvětvových rozvojových strategií, které budou propojeny s rozpočtem.

d)

Komise zváží, jak stanovit a začlenit vhodná opatření ke zmírnění rizika do kontextu svého revidovaného rámce rizik. V této souvislosti vzala Komise na vědomí pokyny Spojeného království, na něž Účetní dvůr odkazuje v bodě 32.

98.

Komise zajistí dodržování pokynů OECD pro správnou praxi týkajících se obecné rozpočtové podpory s cílem maximalizovat potenciální přínosy obecné rozpočtové podpory.

a)

Komise přehodnotí způsob rozhodování o částkách plánovaných pro rozpočtovou podporu prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy o rozpočtové podpoře, aby mohl být v budoucnu zaveden přesnější přístup.

b)

Jak uznal Účetní dvůr, je rámcová strategie Komise pro technickou spolupráci určena ke zvýšení účinnosti její podpory budování kapacit.

ODPOVĚDI KOMISE

c)

Komise zavedla do rozpočtové podpory podmínky založené na výsledcích a začlenila důležité zkušenosti získané v průběhu let. Prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy o budoucnosti rozpočtové podpory EU vyhodnocuje v současné době své zkušenosti včetně toho, do jaké míry země považují podmínky založené na výsledcích za účinnou motivaci ke zlepšení výkonu. V této souvislosti je cílem zelené knihy určit, jak podmínky mohou nejlépe přispět k politickému dialogu a podpořit a zachytit pokrok ve výsledcích rozvoje v partnerských zemích.

d)

Politický dialog má zásadní význam pro každý program obecné rozpočtové podpory. Je obvykle založen na systému více dárců, v němž je Komise aktivně zapojena. Strategičtější přístup k řízení a dokumentaci politického dialogu, spolu s neustálou pozorností věnovanou odborné přípravě, bude dále posilovat účinnost dialogu. V souvislosti se zelenou knihou i s pokračujícím jednáním s členskými státy EU se Komise v současné době zabývá tím, jak optimalizovat potenciální dopad politického dialogu v kontextu programů obecné rozpočtové podpory.

Doporučení 3 – Finanční zdroje

Aby mohl být v budoucnu zaveden strukturovanější přístup, hodlá Komise prostřednictvím konzultace na základě zelené knihy přezkoumat kritéria, o která se opírají rozhodnutí ohledně částek plánovaných pro obecnou rozpočtovou podporu.

a)

Komise má v úmyslu vypracovat revidovaný přístup k této otázce po konzultacích na základě zelené knihy.

b)

Komise chce vypracovat revidovaný přístup k této otázce po konzultacích na základě zelené knihy.

Doporučení 4 – Podpora budování kapacit

Podpora budování kapacit ze strany Komise je poskytována na základě potřeb, jak bylo nedávno formálně stanoveno v rámcové strategii pro technickou spolupráci. Tato strategie stanoví rámec pro posuzování a zjišťování potřeb.

a)

Komise zajistí, aby byl její rámec pro posuzování potřeb používán systematicky.

b)

Na základě výsledku posouzení potřeb bude Komise usilovat o poskytování podpory budování kapacit do oblastí, v nichž bude její dopad co největší.

c)

Komise v posledních letech rozšířila svou podporu budování kapacit na nejvyšší kontrolní instituce, parlamenty a protikorupční orgány a případně i na další oblasti. V případě potřeby bude Komise nadále poskytovat doplňkovou podporu jiným oblastem, než je řízení veřejných financí.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 5 – Podmínky

a)

V rámci revize pokynů k obecné rozpočtové podpoře stanoví Komise jasný soubor otázek, ke kterým je třeba přihlížet při posuzování vhodného poměru mezi pevnými a pohyblivými položkami v koncepci programů obecné rozpočtové podpory.

b)

Komise vítá uznání lepší jasnosti a struktury dohod o financování v rámci desátého ERF v bodě 23, které také odráží zjištění Účetního dvora ve zprávách obsahujících prohlášení o věrohodnosti (DAS) za roky 2008 a 2009. Předpokládá se, že revidované pokyny tento přístup dále posílí.

c)

Je povinností partnerské vlády stanovit ukazatele a cíle a posoudit očekávaný dopad akcí a rozpočtu, jejichž prostřednictvím se má těchto cílů dosáhnout, i když Komise posuzuje kvalitu, měřitelnost a reálnost cílů a zapojuje se do dialogu o těchto otázkách. Revidované pokyny k obecné rozpočtové podpoře poskytnou podrobnější instrukce k plánování pohyblivých položek s přihlédnutím k tomuto doporučení.

d)

Komise se snaží zajistit, aby všechna rozhodnutí o vyplácení prostředků byla doložena strukturovanějšími a formálnějšími důkazy uspokojivého pokroku.

Doporučení 6 – Dialog

Komise souhlasí s tím, že strategičtější přístup k politickému dialogu zlepší vyhlídky na úspěšnost programů obecné rozpočtové podpory. Řízení a dokumentace takového dialogu je současně důležitým faktorem při zajišťování jeho udržitelnosti a dopadu.

a)

Komise má v úmyslu definovat strategii dialogu a zabývá se tím v rámci revidovaných pokynů k obecné rozpočtové podpoře.

b)

Komise si je vědoma významu dostupnosti příslušných odborných znalostí a řeší tuto otázku v souvislosti s rotací zaměstnanců, přijímáním smluvních zaměstnanců a organizováním doplňkových školení. Přítomnost kvalifikovaných zaměstnanců na místě má zásadní význam pro udržování pravidelného politického dialogu, který je důležitý pro nástroj obecné rozpočtové podpory. Rozdělení zaměstnanců je však ztíženo ustanoveními finančního rámce a očekávaným nulovým růstem počtu zaměstnanců Komise.

c)

Komise prověří, jak ve své výroční zprávě o řízení vnější pomoci nejlépe shrnout dialog s více zeměmi, jichž se účastní.

ODPOVĚDI KOMISE

99.

Komise vydává široké spektrum zpráv týkajících se otázek rozpočtové podpory, jako jsou výroční zprávy o vnější pomoci, informační listy o rozpočtové podpoře pro jednotlivé země, které jsou zasílány členským státům a Evropskému parlamentu, hodnocení jednotlivých zemí a pro státy AKT společné výroční zprávy o provádění strategických dokumentů zemí.

Komise není sama, kdo řeší naléhavý problém podávání úplných zpráv o dopadu obecné rozpočtové podpory. Uznává však silný požadavek externích zainteresovaných subjektů na takové podávání zpráv. Komise bere tyto problémy vážně a snaží se vypracovávat informativnější zprávy o výsledcích svých programů obecné rozpočtové podpory.

Doporučení 7 – Podávání zpráv o tom, zda obecná rozpočtová podpora plní své cíle

a)

Komise připouští, že by měla systematictěji monitorovat pokrok a informovat o něm, a proto se nové pokyny na tuto otázku zaměří.

b)

Komise převzala hlavní úlohu při vypracování metodiky hodnocení, kterou právě ověřuje ve spolupráci s dárci a vládami přijímajících zemí.

c)

Ve svých zprávách o účelnosti pomoci má Komise v úmyslu jasně rozlišovat mezi procesy poskytování pomoci a výsledky. Komise pracuje na tomto aspektu v rámci revize svých pokynů.

d)

Očekává se, že s tím, jak se hodnocení budou vyvíjet, budou se stále větší měrou odrážet ve výročních zprávách Komise o řízení vnější pomoci. Komise již mezitím učinila kroky k podrobnějšímu informování o otázkách rozpočtové podpory ve své výroční zprávě z roku 2010 a prostřednictvím dalších informací ohledně jednotlivých zemí a rozpočtové podpory, poskytnutých členským státům a Evropskému parlamentu. Komise je připravena dále zdokonalovat podávání svých zpráv o rozpočtové podpoře v závislosti na zpětné vazbě zainteresovaných subjektů.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 11/2010

Jak Komise řídí obecnou rozpočtovou podporu v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2011 — 77 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-043-5

doi:10.2865/96636

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

V TÉTO ZPRÁVĚ ÚČETNÍ DVŮR POSUZUJE, ZDA KOMISE ŘÍDÍ SVÉ PROGRAMY OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY ÚČELNĚ. ÚČETNÍ DVŮR ZA TÍMTO ÚČELEM ZKOUMAL, ZDA KOMISE VHODNĚ VYBÍRÁ A FORMULUJE CÍLE SVÝCH PROGRAMŮ OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY, ZDA VHODNĚ ŘÍDÍ HLAVNÍ RIZIKA PRO JEJICH ÚČELNOST, ZDA TYTO PROGRAMY ÚČELNĚ KONCIPUJE A PROVÁDÍ A ZDA PODÁVÁ JASNÉ, VYČERPÁVAJÍCÍ A PŘESNÉ ZPRÁVY O TOM, JAK PROGRAMY PLNÍ SVÉ CÍLE. ÚČETNÍ DVŮR PŘEDKLÁDÁ DOPORUČENÍ KE ZLEPŠENÍ METODIKY A ŘÍZENÍ PROGRAMŮ OBEČNÉ ROZPOČTOVÉ PODPORY S CÍLEM ZVÝŠIT JEJICH PRAVDĚPODOBNOU ÚČELNOST.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9237-043-5



9 789292 370435