

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2010
KOM(2010) 586 wersja ostateczna

**ZIELONA KSIĘGA KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przyszłość wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich

1. WPROWADZENIE

Określone w 2000 r. milenijne cele rozwoju pobudziły międzynarodowe wsparcie na rzecz rozwoju i dały początek innym inicjatywom służącym zwiększeniu wysokości i skuteczności pomocy, opartym na prawdziwym partnerstwie darczyńców i krajów partnerskich. Kamieniami milowymi tego procesu były: konsensus z Monterrey (2002 r.), Konsensus europejski w sprawie rozwoju (2005 r.), Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy (2005 r.) i program działania z Akry (2008 r.). Ustanowiono w nich pięć podstawowych zasad: odpowiedzialność, harmonizację, dostosowanie, ukierunkowanie na rezultaty i wzajemną rozliczalność.

W 2000 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie wsparcia budżetowego zatytułowany „Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects” („Wsparcie wspólnotowe na rzecz programów reform gospodarczych i dostosowań strukturalnych: przegląd sytuacji i perspektywy na przyszłość”)¹. Określono w nim strukturę wsparcia budżetowego na okres dziesięciu lat. Pięć lat przed upływem terminu osiągnięcia milenijnych celów rozwoju w 2015 r., wsparcie budżetowe staje się dziś coraz ważniejszym elementem programu skuteczności pomocy. W okresie 2003–2009 wsparcie budżetowe przekazane przez Komisję Europejską wyniosło w sumie ponad 13 mld EUR (ok. 25 % wszystkich środków przekazanych w tym okresie). Ok. 56 % wsparcia przekazano na rzecz krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), 24 % — na rzecz państw sąsiadujących, 8 % — na rzecz Azji, 6 % — na rzecz Ameryki Łacińskiej i 5 % — na rzecz Afryki Południowej.

Wiele zainteresowanych stron, w tym Europejski Trybunał Obrachunkowy, Parlament Europejski, parlamenty narodowe oraz społeczeństwo obywatelskie, podnosi jednak coraz częściej kwestie jakości, efektywnego wykorzystania środków i wpływu wsparcia budżetowego. W ramach poprawiania podejścia Komisji do wsparcia budżetowego należy rozwiązać te kwestie. Najważniejsze zagadnienia obejmują: i) ład polityczny i rolę dialogu politycznego; ii) rolę dialogu dotyczącego polityk, rolę warunkowości oraz powiązanie z wynikami; iii) rozliczalność wewnętrzną i wzajemną; iv) programowanie wsparcia budżetowego i jego spójność z innymi instrumentami; v) wzmocnienie oceny ryzyka oraz walkę z nadużyciami finansowymi i korupcją; vi) wsparcie budżetu dla krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji; oraz vii) wzrost gospodarczy, politykę budżetową i mobilizowanie dochodów krajowych. Istotna jest również poprawa koordynacji działań wewnątrz UE z uwagi na zmiany, jakie w kontekście udzielania wsparcia budżetowego wynikają dla instytucji UE z traktatu lizbońskiego i powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Ogólnym celem niniejszej zielonej księgi jest zebranie opinii zainteresowanych podmiotów na temat celów i wykorzystania wsparcia budżetowego UE w oparciu o wspólne doświadczenie z ostatnich 10 lat, z uwzględnieniem różnic pod względem kontekstu i charakteru współpracy UE z różnymi regionami i krajami. **Konkretne cele** zielonej księgi obejmują określenie szans i problemów, postawienie pytań dotyczących możliwości wykorzystania tych szans i rozwiązania problemów oraz zebranie opinii i przykładów, które pozwoliłyby nam ulepszyć podejście do wsparcia budżetowego.

Ponieważ duża część wsparcia budżetowego UE przekazywana jest krajom rozwijającym się, szczególny nacisk kładzie się na współpracę na rzecz rozwoju. Jednak **zakres** niniejszego

¹ COM(2000) 58 z 4.2.2000 r.

dokumentu obejmuje wsparcie z budżetu UE na rzecz wszystkich regionów, z uwzględnieniem różnic między krajami rozwijającymi się, różnic między krajami kandydującymi do UE i potencjalnymi krajami kandydującymi oraz różnic między krajami sąsiadującymi z UE, w których europejska współpraca i partnerstwo mają za zadanie wspierać reformy i przemiany, aby umożliwić zbliżenie polityczne i stopniową integrację gospodarczą. W zależności od regionu kwestie podniesione w niniejszym dokumencie będą więc miały różne znaczenie i mogą przynieść różne odpowiedzi.

W sekcji 2 przedstawiono definicję wsparcia budżetowego. W sekcji 3 dokonano przeglądu doświadczeń i określono najważniejsze zasady opracowywania i wdrażania wsparcia budżetowego. W sekcji 4 znalazły się kwestie bardziej kontrowersyjne, stanowiące główny przedmiot niniejszego dokumentu konsultacyjnego, sekcja 5 stanowi zaś podsumowanie. Odnośne dokumenty referencyjne można znaleźć pod adresem: [*insert website address*].

Niniejsza zielona księga zostanie opublikowana na stronie Komisji (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Konsultacje trwać będą od 19 października do końca grudnia 2010 r. Mogą w nich wziąć udział wszystkie zainteresowane podmioty. Swoje opinie mogą nadsyłać osoby fizyczne, organizacje i państwa. Mogą to być odpowiedzi na pytania zawarte w niniejszym dokumencie lub ogólne komentarze na temat podniesionych w nim kwestii. Nadesłane uwagi zostaną opublikowane, prawdopodobnie w formie streszczenia, chyba że ich autorzy sprzeciwia się publikacji swoich danych osobowych, powołując się na konieczność ochrony swoich uzasadnionych interesów. W takim przypadku nadesłane uwagi i komentarze mogą zostać opublikowane anonimowo. W innym przypadku uwagi nie zostaną opublikowane, a ich treść, zasadniczo, nie zostanie uwzględniona. Od czasu utworzenia w czerwcu 2008 r. rejestru grup interesu (lobbystów) w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości zachęca się organizacje do korzystania z rejestru w celu przekazywania Komisji Europejskiej i opinii publicznej informacji o swoich celach, źródłach finansowania i strukturze. Zgodnie z polityką Komisji uwagi nadesłane przez organizacje niefigurujące w rejestrze zostaną potraktowane jako uwagi osób fizycznych.

Uwagi można przesyłać na adres: DEV-BSGP@ec.europa.eu. Pytania dotyczące niniejszych konsultacji można kierować na ten sam adres lub na adres Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju: European Commission, DG Development, Unit C/3, Office SC-15 05/100, 1049 Brussels, Belgia.

2. CZYM JEST WSPARCIE BUDŻETOWE?

Wsparcie budżetowe stanowi część ogólnego pakietu współpracy z danym krajem. Obejmuje ono dialog dotyczący polityk, przelewy finansowe, ocenę wyników i budowanie potencjału w oparciu o partnerstwo i wzajemną rozliczalność.

Ramka 1: Definicja wsparcia budżetowego

Wsparcie budżetowe polega na **przelewie środków finansowych** przez zewnętrzną agencję finansującą do budżetu kraju partnerskiego pod warunkiem spełnienia przez ten kraj uzgodnionych **warunków** otrzymania płatności. Otrzymane tą drogą środki finansowe stanowią część ogólnych zasobów kraju partnerskiego i są wykorzystywane zgodnie z systemem zarządzania finansami publicznymi tego kraju.

UE przekazuje wsparcie budżetowe tylko tym krajom, które spełniają trzy następujące **kryteria kwalifikowalności**, zaczerpnięte z przepisów prawnych dotyczących wsparcia UE dla każdego

regionu: istnienie lub realizacja: a) właściwie określonej polityki i strategii krajowej lub, w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego, polityki sektorowej; b) ram makroekonomicznych zorientowanych na stabilność; c) wiarygodnego i stosownego programu poprawy zarządzania finansami publicznymi. Wszystkie wypłaty uzależnione są od nieprzerwanego przestrzegania tych trzech standardowych kryteriów kwalifikowalności (określonych w „**warunkach ogólnych**”). Mogą one również podlegać „**warunkom szczegółowym**” związanym z kryteriami dotyczącymi wyników i wskaźników działań (często koncentrujących się na wymiernych rezultatach) w obszarach priorytetowych.

Poprzez wsparcie budżetowe darczyńcy pomagają rządowi krajów partnerskich finansować ich najważniejsze zadania, takie jak budowanie szkół i szpitali, wypłacanie wynagrodzeń nauczycielom i pracownikom służby zdrowia, budowanie infrastruktury, zwiększanie bezpieczeństwa i umacnianie rządów prawa, wprowadzanie złożonych reform i osiągnięcie stabilności makroekonomicznej.

Wsparcie budżetowe służyć ma przezwyciężeniu słabości tkwiących w tradycyjnym zarządzaniu projektami (charakteryzującym się wysokimi kosztami transakcji i fragmentarycznymi, równoległymi systemami), które – szczególnie w krajach w dużym stopniu polegających na pomocy – hamowało tworzenie spójnych polityk przez rządy krajów partnerskich, jeszcze bardziej osłabiało ograniczony potencjał instytucji krajowych i podważało trwałość pomocy. Wsparcie budżetowe postrzegane jest natomiast jako sposób na pobudzenie odpowiedzialności krajów partnerskich za politykę rozwoju i proces reform, wzmocnienie krajowych instytucji i systemów dotyczących rozliczalności, a także pobudzanie wzrostu gospodarczego, ograniczanie ubóstwa i ułatwianie osiągnięcia celów rozwoju.

Wsparcie budżetowe UE nie jest czekiem bez pokrycia i nie trafia do każdego kraju. Duże znaczenie mają „podstawowe zasady” (zob. sekcja 4.1), a najważniejszą częścią pakietu jest dialog dotyczący polityk. Należy również spełnić kryteria kwalifikowalności (zob. ramka 1) i odpowiednie warunki, aby pomóc zabezpieczyć właściwe wykorzystanie środków, ograniczyć ryzyko i stworzyć zachęty do osiągnięcia lepszych wyników. Z czasem wsparcie budżetowe przechodziło znaczne zmiany, ewoluując w różnych kierunkach w zależności od regionu.

Europejski Trybunał Obrachunkowy niezwykle pomógł Komisji poprawić jej podejście do wsparcia budżetowego (zob. ramka 2). W ostatnich rozmowach z Komisją Trybunał przyznał, że daje się zauważyć postęp, ale równocześnie wskazał słabe punkty, które nadal mogą powodować, że pełen potencjał wsparcia budżetowego nie jest wykorzystywany. Trybunał zaleca wyraźniejszą definicję celów właściwych dla poszczególnych krajów, aby ułatwić ocenę wpływu; stosowanie pełnych ram zarządzania ryzykiem w celu zmniejszenia ryzyka związanego z zarządzaniem finansami i z rozwojem; większą przejrzystość i silniejsze uzasadnienie w odniesieniu do przydzielania wsparcia budżetowego oraz stałych i zmiennych transz pomocy; wzmoczone zarządzanie warunkowością powiązaną z wynikami oraz dialogiem dotyczącym polityk; oraz bardziej regularne składanie sprawozdań dotyczących wyników, obejmujących zarówno korzyści, jak i ryzyko. Powyższe uwagi, a także audyt wewnętrzny i zalecenia Parlamentu Europejskiego odegrały ważną rolę w kształtowaniu przyszłego podejścia UE do wsparcia budżetowego.

Ramka 2: Wsparcie budżetowe a Europejski Trybunał Obrachunkowy

Trybunał Obrachunkowy regularnie kontroluje wsparcie budżetowe UE w swoich corocznych sprawozdaniach. Wydał on dwa sprawozdania specjalne dotyczące ogólnego wsparcia budżetowego, a do końca 2010 r. zamierza opublikować trzecie. Zalecenia Trybunału były podstawą przeglądów i

zmian przeprowadzanych przez Komisję w odniesieniu do jej podejścia i wytycznych. Trybunał szczególnie przyczynił się do przejścia od wsparcia przeznaczonego na określony cel do stosowania wsparcia nieprzeznaczonego na określony cel (sprawozdanie specjalne 5/2001), a także zachęcił do opracowania i stosowania wspólnych zasad pomiaru wyników zarządzania finansami publicznymi oraz do większej koordynacji i oceny przeprowadzanej wspólnie z lokalnymi przedstawicielami darczyńców (sprawozdanie specjalne 2/2005). Trybunał kilkakrotnie ocenił dynamiczną interpretację kwalifikowalności stosowaną przez Komisję i nalegał, aby w obszarze zarządzania finansami publicznymi Komisja wykazywała kwalifikowalność i wyniki w sposób bardziej wyraźny, sformalizowany i ustrukturyzowany (sprawozdanie specjalne 2/2005, sprawozdanie roczne z 2009 r.). Trybunał przygotował również sprawozdanie specjalne na temat pomocy UE na rzecz sektora zdrowia. Wynika z niego, że ogólne wsparcie budżetowe nie przyniosło jak dotąd skutecznej poprawy usług zdrowotnych i należy zwiększyć wysiłki w tym obszarze. Konieczne jest także szersze stosowanie sektorowego wsparcia budżetowego (sprawozdanie specjalne 10/2008). Trybunał zamierza również opublikować sprawozdanie specjalne na temat sektora edukacji.

W niniejszym dokumencie „wsparcie budżetowe UE” oznacza wsparcie budżetowe zarządzane przez Komisję Europejską, pochodzące z instrumentów działań zewnętrznych finansowanych z budżetu UE, a także wsparcie finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Może mieć ono formę **ogólnego wsparcia budżetowego** (ang. *general budget support*, **GBS**), służącego wsparciu krajowej strategii rozwoju, lub też **sektorowego wsparcia budżetowego** (ang. *sector budget support*, **SBS**) na rzecz strategii rozwoju konkretnego sektora. UE i inni darczyńcy przekazujący wsparcie budżetowe coraz częściej stosują równoległe ogólne i sektorowe wsparcie budżetowe. Rośnie zainteresowanie wykorzystywaniem wsparcia budżetowego w odniesieniu do nowych, specyficznych zagadnień (jak np. zmiany klimatu). UE i niektórzy darczyńcy przekazują SBS jako wsparcie nieprzeznaczone na określony cel, podczas gdy inni określają przeznaczenie środków.

Cele GBS i SBS są **różne**, co znajduje odzwierciedlenie w warunkach i dialogu. Celem GBS jest wsparcie krajowej polityki i strategii rozwoju i może ono być wykorzystane w odniesieniu do wielu różnych polityk i reform; SBS służy wsparciu sektorowego programu polityki i reform, a jego zaletą jest możliwość skoncentrowania środków na najważniejszych sektorach. SBS ma szczególną wartość dodaną, jeżeli wsparcie budżetowe stanowi niewielką część budżetu krajowego i w przypadkach, gdy w jakimś sektorze potrzebny jest lepiej ukierunkowany dialog dotyczący polityk i reformy. W wielu przypadkach UE stosuje obydwie metody jednocześnie, szczególnie w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku: SBS uzupełnia GBS, sprawiając, że krajowa polityka rozwoju lepiej zaspokaja szczególne potrzeby konkretnego sektora lub reform.

Najważniejsza jest **koordynacja**. UE jest największym źródłem wsparcia budżetowego. Prowadzone są działania mające na celu dalszą poprawę koordynacji w zakresie dialogu dotyczącego polityk i dialogu politycznego, opracowywania i wykonywania programów, propagowania rozliczalności wewnętrznej i wzajemnej oraz przeprowadzania ocen i informowania o ich wynikach. Działania te znajdują odzwierciedlenie również w niniejszej zielonej księdze i przyczynią się do poprawy skuteczności wsparcia budżetowego oraz spójności i wiarygodności działań darczyńców z UE, jednocześnie przyczyniając się do lepszej koordynacji działań wszystkich podmiotów przekazujących wsparcie budżetowe.

Ramka 3: historia wsparcia budżetowego UE

Wczesne doświadczenia ze stosowaniem wsparcia budżetowego w latach dziewięćdziesiątych wykazały ograniczenia warunkowości jako skutecznego środka propagowania reform, znaczenie

przejęcia odpowiedzialności za politykę przez kraje partnerskie oraz ograniczone efekty przeznaczania środków na konkretne pozycje w budżecie. W oparciu o te doświadczenia Komisja przyjęła w 2000 r. **komunikat** zatytułowany „Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects” („Wsparcie wspólnotowe na rzecz programów reform gospodarczych i dostosowań strukturalnych: przegląd sytuacji i perspektywy na przyszłość”), w którym wprowadzono wsparcie budżetowe na rzecz zmniejszenia ubóstwa oraz innowacyjne podejście do warunkowości. W komunikacie tym określono cele wsparcia budżetowego, które następnie przerodziły się w zasady mające zapewnić skuteczność pomocy.

Unijne programy wsparcia budżetowego były coraz częściej realizowane w okresach trzyletnich, z **rocznymi stałymi transzami** pomocy uzależnionymi od przestrzegania kryteriów kwalifikowalności oraz **transzami zmiennymi**, powiązаныmi dodatkowo również z wynikami w zakresie osiągania uzgodnionych celów według wybranych wskaźników wyników, głównie w sektorach socjalnych.

Jeśli chodzi o **kryteria kwalifikowalności** w zakresie wsparcia budżetowego, Komisja (wraz z większością innych darczyńców) stosuje podejście dynamiczne, wymagając raczej stosownego, wiarygodnego zaangażowania na rzecz reform oraz dowodów na poczynione postępy, niż przestrzegania minimalnych standardów. Takie podejście umożliwiło Komisji działanie w bardzo zróżnicowanych kontekstach, również w **państwach znajdujących się w niestabilnej sytuacji**, kiedy to wsparcie budżetowe może wzmocnić proces stabilizacji i pozwolić uniknąć pogorszenia sytuacji politycznej i gospodarczej.

W 2008 r. Komisja zawarła również **umowy dotyczące milenijnych celów rozwoju** z krajami, które w przeszłości skutecznie zarządzały wsparciem budżetowym i które są zdecydowane dążyć do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju. Umowy te zakładają 6-letnie zobowiązanie, co umożliwia rządów planowanie długoterminowych strategii i budżetów i daje im większą pewność co do przyszłych źródeł finansowania.

3. PRZYSZŁOŚĆ WSPARCIA BUDŻETOWEGO – WYBÓR NAJWAŻNIEJSZYCH ZASAD

W ciągu ostatnich dziesięciu lat wsparcie budżetowe przeszło wiele zmian i wyciągnięto wiele wniosków dotyczących jego struktury i wpływu (zob. pola 3 i 4).

Ramka 4: wsparcie budżetowe – wnioski z dotychczasowych doświadczeń

Jak wynika z rozległej **oceny** ogólnego wsparcia budżetowego przeprowadzonej w 2006 r. w siedmiu krajach rozwijających się (Burkina Faso, Malawi, Mozambiku, Nikaragui, Ruandzie, Ugandzie i Wietnamie) na zlecenie Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD-DAC), wsparcie budżetowe było właściwą odpowiedzią na problemy, jakie stwierdzono w zakresie skuteczności pomocy, i może być ono skutecznym, wydajnym i trwałym sposobem wspierania krajowych strategii ograniczania ubóstwa. Stwierdzono, że ogólne wsparcie budżetowe miało pozytywny wpływ na harmonizację i dostosowanie oraz na wzmocnienie odpowiedzialności i rozliczalności rządów. Pozytywny wpływ dotyczył także skuteczności wydatków publicznych oraz potencjału administracji rządowej, szczególnie w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Wsparcie budżetowe przyniosło również poprawę dostępu do usług w większości krajów. Nie znaleziono żadnych dowodów na znaczący spadek inwestycji prywatnych ani na zmniejszanie krajowych wysiłków związanych z poborem dochodów. Nie ma też wyraźnych dowodów na to, że środki pochodzące ze wsparcia budżetowego były przedmiotem działań korupcyjnych w stopniu większym niż inne formy pomocy. W ocenie tej wyrażono jednak zastrzeżenia co do wpływu na zmniejszenie ubóstwa i jakość usług podstawowych. Zmienioną metodykę oceny testuje się obecnie w Mali, Tunezji i Zambii. W niedawno przeprowadzonych **niezależnych ocenach programów krajowych Komisji Europejskiej** w 20 krajach, w których wsparcie budżetowe odgrywa ważną rolę, zasadniczo potwierdzono jego zasadność i zalecono kontynuację. Ogólnie rzecz biorąc, wpływ wsparcia budżetowego na zmniejszenie ubóstwa i inne

wskaźniki milenijnych celów rozwoju jest jednak trudny do oceny. Szczególnie trudne okazało się znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące przydzielania oraz oceny ewentualnych efektów stosowania innych instrumentów (analiza alternatywnego scenariusza).

Wydaje się jasne, że wsparcie budżetowe nie powinno być celem samym w sobie, ale środkiem do poprawienia skuteczności pomocy i osiągnięcia rezultatów. Zasady opracowywania i wdrażania wsparcia budżetowego będą miały różne znaczenie w zależności od regionu. Możliwe jest jednak określenie kilku najważniejszych zasad, co do których podmioty UE przekazujące wsparcie budżetowe w dużym stopniu zgadzają się ze sobą:

Wsparcie budżetowe jako część pakietu: wsparcie budżetowe musi być czymś więcej niż przelewem środków – jest to część pakietu obejmującego dialog dotyczący polityk, ocenę wyników, budowanie potencjału i inne działania towarzyszące.

Odpowiedzialność: wsparcie budżetowe powinno pomagać państwu w realizacji jego własnych strategii rozwoju.

Wyniki: wsparcie budżetowe powinno koncentrować się na mierzalnych rezultatach.

Przewidywalność: wsparcie budżetowe należy przekazywać w sposób zapewniający dużą przewidywalność zarówno krótko-, jak i długoterminową.

Rozliczalność: wsparcie budżetowe należy przekazywać w taki sposób, aby zwiększyć rozliczalność rządów wobec obywateli, parlamentów narodowych i najwyższych organów kontroli w odniesieniu do sposobu wykorzystania zasobów i osiągniętych wyników (rozliczalność wewnętrzna). Sposób przekazywania wsparcia budżetowego powinien także gwarantować wypełnianie przez kraje partnerskie ich zobowiązań wobec darczyńców oraz wypełnianie przez darczyńców ich zobowiązań wobec krajów partnerskich (rozliczalność wzajemna).

Lepiej skoordynowane podejście UE: wsparcie budżetowe należy przekazywać w taki sposób, aby poprawić koordynację zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią, a także zwiększyć spójność i wiarygodność działań UE.

Poparcie publiczne: aby zapewnić poparcie publiczne zainteresowanych podmiotów w UE, wsparcie budżetowe musi przynieść wyraźne potwierdzenie osiągniętych rezultatów i postępu przez kraje partnerskie. Również obywatele krajów partnerskich powinni być w stanie zrozumieć i dostrzec różnice, jakie zaszły w ich krajach dzięki wsparciu budżetowemu.

4. WSPARCIE BUDŻETOWE: NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

Nie ulega wątpliwości, że wciąż trzeba rozwiązać problemy dotyczące jakości, efektywnego wykorzystania środków i wpływu wsparcia budżetowego. W odniesieniu do poniższych kwestii brak jest jasnych odpowiedzi i pełnego porozumienia co do najlepszych rozwiązań:

- ład polityczny i rola dialogu politycznego;
- rola dialogu dotyczącego polityk, rola warunkowości oraz powiązanie z wynikami;
- rozliczalność wewnętrzna i wzajemna;

- programowanie wsparcia budżetowego i jego spójność z innymi instrumentami;
- wzmocnienie oceny ryzyka oraz walka z nadużyciami finansowymi i korupcją;
- wsparcie budżetowe dla krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji;
- wzrost gospodarczy, polityka budżetowa i mobilizowanie dochodów krajowych.

Kwestie te szczegółowo przedstawiono poniżej i opatrzone je pytaniami, na które zainteresowane podmioty mogą odpowiedzieć. Mile widziane będą przykłady i dowody potwierdzające odpowiedzi.

4.1. Ład polityczny i rola dialogu politycznego

Ład polityczny stał się ostatnio jedną z najważniejszych kwestii w kontekście wsparcia budżetowego. Pytanie brzmi: czy wsparcie budżetowe powinno być wyraźnie powiązane z przestrzeganiem przez dany kraj podstawowych zasad w obszarze praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa (zob. ramka 5), czy też zasady te powinny stanowić podstawę wszelkiej współpracy i w związku z tym mieć zastosowanie do całego partnerstwa i wszystkich rodzajów pomocy.

Wytyczne OECD-DAC sugerują, że „uzależnianie pomocy od spełnienia warunków politycznych nie powinno być powiązane konkretnie ze wsparciem budżetowym ani z żadnym indywidualnym instrumentem pomocy; kwestią tą należy się zająć w ramach ogólnego dialogu politycznego między krajem partnerskim a jego darczyńcami”².

W przypadku poważnego naruszenia podstawowych zasad wsparcie budżetowe można zawsze zawiesić (podobnie jak projekt). Jest to zgodne z różnymi instrumentami UE i porozumieniami w sprawie rozwoju i szerszej współpracy we wszystkich regionach³, a nawet konieczne w celu utrzymania zasadności wsparcia budżetowego i pomocy w ogóle. Z doświadczenia wynika, że w kontekście wsparcia budżetowego, a szczególnie ogólnego wsparcia budżetowego, **delikatne kwestie polityczne** nabierają szczególnego znaczenia, ponieważ wsparcie budżetowe jest szeroko postrzegane jako poparcie ogólnego kierunku polityki danego kraju partnerskiego. Sektorowe wsparcie budżetowe jest w niektórych przypadkach mniej podatne na ryzyko polityczne, jako że służy ono wsparciu realizacji polityki w zakresie konkretnego sektora, a nie ogólnej polityki rozwoju kraju partnerskiego. Wielu darczyńców zauważyło, że w kontekście trudności politycznych lub rosnącej korupcji w kraju partnerskim uzasadnienie wobec podatników i parlamentów narodowych jest łatwiejsze w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego niż w przypadku wsparcia ogólnego.

Ramka 5: podstawowe zasady

² DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support („Wytyczne DAC w sprawie ujednoczenia praktyk stosowanych przez darczyńców na rzecz skuteczności pomocy — wsparcie budżetowe” (tom 2, 2005).

³ Szczególnie z umową z Kotonu, Instrumentem Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).

W niniejszej zielonej księdze „podstawowe zasady” odnoszą się wyłącznie do elementów politycznych odzwierciedlonych w postanowieniach ogólnych traktatu lizbońskiego UE dotyczących działań zewnętrznych Unii.

Stanowią one: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego” (art. 21 ust. 1).

W wyniku obaw dotyczących ładu politycznego w kilku krajach rozwijających się korzystających ze wsparcia budżetowego niektórzy darczyńcy zaczęli przywiązywać większą wagę do podstawowych zasad w zakresie praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa oraz stosować wsparcie budżetowe wyraźnie w celu osiągnięcia celów o szerszym wymiarze politycznym. Nieodłącznie polityczny charakter budżetów krajowych oraz powiązanie dialogu dotyczącego ogólnych priorytetów w zakresie polityk kraju partnerskiego i dialogu politycznego zrodziły dwa problemy:

Pierwszy dotyczy przekazywania wsparcia budżetowego w przypadku obniżenia standardów przestrzegania zasad podstawowych. Niektórzy darczyńcy w takiej sytuacji zawieszają płatności, podczas gdy inni kontynuują przekazywanie wsparcia. Taki brak konsekwencji może zostać źle odebrany przez rządy krajów partnerskich. Konieczne jest więc znalezienie takiego podejścia, które poprawiłoby spójność i konsekwencję działań, zapewniając podzielanie i przestrzeganie zasad podstawowych, a jednocześnie gwarantując korzyści w zakresie rozwoju, takie jak przewidywalność wsparcia budżetowego.

Drugi problem dotyczy tego, jakie jest najodpowiedniejsze forum do prowadzenia dialogu na temat ładu politycznego. Niektórzy opowiadają się za korzystaniem ze wszystkich możliwych kanałów, w tym procesów dialogu dotyczących wsparcia budżetowego, tak aby maksymalnie wykorzystać możliwości wywierania wpływu na kwestie polityczne dotyczące zasad podstawowych. Inni skłaniają się ku korzystaniu z bardziej politycznych forów, niezależnych od procesów dialogu dotyczących wsparcia budżetowego, lecz kształtujących te procesy i przez nie kształtowanych, jako że zasady te stanowią podstawę całej współpracy w zakresie rozwoju.

Pytanie 1 Czy operacje związane ze wsparciem budżetowym (szczególnie ogólnym wsparciem budżetowym) powinny być opracowane tak, aby lepiej odzwierciedlać zaangażowanie krajów partnerskich na rzecz przestrzegania **podstawowych zasad**, a jeśli tak, to w jaki sposób? Czy programy wsparcia budżetowego powinny w większym stopniu uzależniać pomoc od sytuacji w zakresie ładu politycznego? Czy w przypadku ogólnego wsparcia budżetowego uzasadnione jest przyjęcie innego podejścia do kwestii **uzależniania pomocy od spełnienia warunków politycznych** niż w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego?

Pytanie 2 Jak utrzymać spójność procesu wsparcia budżetowego z **dialogiem politycznym** na temat podstawowych zasad, koncentrując jednocześnie **dialog dotyczący polityk** na uzgodnionych celach rozwojowych? **Jakie fora i jaki szczebel** byłyby odpowiednie do podnoszenia kwestii dotyczących podstawowych zasad i ich omawiania z udziałem darczyńców i krajów partnerskich?

Pytanie 3 W jaki sposób darczyńcy mogą konstruktywnie **zareagować** na obniżeniu standardów przestrzegania zasad podstawowych, gwarantując jednocześnie korzyści

4.2. Rola dialogu dotyczącego polityk, warunkowości oraz powiązanie z wynikami

Dialog dotyczący polityk, ściśle związany z budżetowymi i strategicznymi procesami kraju partnerskiego, jest kluczowym narzędziem określania, omawiania i zapewniania środków koniecznych do osiągnięcia uzgodnionych celów. Dialog ten pomaga zapewnić wyraźne połączenie między wykorzystaniem zasobów (w tym wsparcia budżetowego) i osiągnięciem wyników; poprawienie jego skuteczności wciąż wymaga wiele pracy. Szczególnie ważne jest np. zapewnienie większego zaangażowania najwyższych organów kontroli, parlamentów narodowych, sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Obszary istotne z punktu widzenia dialogu dotyczącego polityk obejmują: strategię wzrostu gospodarczego, stabilność makroekonomiczną, politykę budżetową (w tym generowanie dochodów krajowych oraz strukturę budżetu na poziomach centralnym i zdecentralizowanych), polityki sektorowe (szczególnie sektory socjalne), ochronę socjalną (w tym programy warunkowych przelewów gotówkowych⁴), zarządzanie finansami publicznymi, a także bardziej ogólne kwestie dotyczące rządzenia, takie jak walka z korupcją i nadużyciami finansowymi i reformę sektora publicznego, w tym decentralizację. **Dialog dotyczący polityk** różni się od bardziej ogólnego **dialogu politycznego** na temat podstawowych zasad, choć oczywiście powinny one się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać. Pytanie brzmi: jak zwiększyć skuteczność dialogu dotyczącego polityk. Rodzi to wątpliwości dotyczące zakresu tego dialogu i wymaganych umiejętności, roli warunkowości oraz właściwej równowagi między reformami polityk i wskaźnikami wyników uzyskiwanymi w ramach oceny działania i uruchamiającymi wypłaty (zob. również ramka 6).

Ramka 6: dialog dotyczący polityk w związku ze wsparciem budżetowym w różnych kontekstach

W każdym kraju zakres i charakter dialogu dotyczącego polityk zależy od celów w zakresie wsparcia budżetowego. Cele te i struktura dialogu będą różne w zależności od sytuacji w danym kraju i stopnia jego rozwoju, charakteru stosunków z UE i zaangażowania innych darczyńców. Np. w krajach **Azji lub Ameryki Łacińskiej**, gdzie pomoc i wsparcie budżetowe stanowią zwykle niewielką część budżetu państwa, dialog ten może wyglądać zupełnie inaczej niż w większości krajów **Afryki**. W **małych państwach wyspiarskich oraz krajach i terytoriach zamorskich** może zająć konieczność rozwiązania pewnych szczególnych problemów, takich jak niewielkie administracje krajowe, brak solidnych polityk i strategii krajowych, brak niezależnych makroekonomicznych ram prawnych oraz ograniczone zaangażowanie innych darczyńców i ograniczone możliwości koordynacji działań z ich działaniami. W **krajach sąsiadujących z UE i krajach aspirujących do członkostwa**, w których polityka UE skupia się bardziej na propagowaniu reform zorientowanych na UE, których celem jest zbliżenie polityczne i integracja gospodarcza, większy nacisk kładzie się na rozliczalność krajów partnerskich z krótkoterminowego wdrożenia konkretnych środków, takich jak przyjęcie przepisów dostosowanych do prawodawstwa UE w ramach układów o stabilizacji i stowarzyszeniu w przypadku potencjalnych kandydatów i krajów kandydujących oraz w kontekście właśnie negocjowanych układów o stowarzyszeniu w przypadku krajów sąsiadujących.

⁴ Programy te przewidują przelewy środków na rzecz ubogich rodzin pod warunkiem, że dzieci z tych rodzin chodzą do szkoły i mają zapewnioną podstawową opiekę zdrowotną (np. w Brazylii, Meksyku, Bangladeszu).

Aby prowadzić **skuteczny dialog dotyczący polityk**, darczyńcy powinni mieć do dyspozycji wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie udzielania pomocy, mających możliwość i potrafiących pomóc zarówno w analizie problemów utrudniających postęp w osiąganiu uzgodnionych celów rozwojowych, jak i w znalezieniu i zastosowaniu rozwiązań. Wielu darczyńców nie dysponuje jednak właściwymi zasobami ludzkimi pozwalającymi na wykorzystanie tych możliwości. Można temu częściowo zaradzić poprzez dzielenie się wiedzą na ten temat i skuteczniejszy podział zadań między przekazujących wsparcie budżetowe; konieczne są jednak również nowe inwestycje w odpowiednie szkolenia.

Warunkowość. Decydowanie o tym, które kraje otrzymają wsparcie budżetowe na podstawie określonych kryteriów kwalifikowalności, to właściwe stosowanie zasady warunkowości. Komisja nie określa obecnie minimalnych wymogów, ponieważ uważa, że ważniejsze jest zaangażowanie krajów partnerskich na rzecz procesu reform. Wyплаты mogą być uzależnione od kombinacji dwóch elementów: środków w zakresie polityki i osiągniętych wyników. Z doświadczenia wynika, że uzależnienie pomocy od realizacji polityk rzadko przynosi pożądane efekty w postaci reform, chyba że mają one silne poparcie wewnętrzne w danym kraju. Wiele podmiotów, w tym Komisja Europejska, przykładą większą wagę do osiągniętych wyników, jednak w przypadku większości programów uwzględnia się wskaźniki dotyczące zarówno polityki, jak i wyników.

Wyniki. Komisja Europejska jako pierwsza zastosowała wskaźniki dotyczące wyników w swoich programach wsparcia budżetowego jako podstawę oceny postępów i decydowania o kwotach wypłacanych transz zmiennych oraz jako oś dialogu dotyczącego polityk⁵. Podejście to miało na celu dać rządów krajów partnerskich niezależność w decydowaniu o swoich politykach (zgodnie z zasadą odpowiedzialności) i zapoczątkować debatę na temat tego, jak i dlaczego polityki te przynoszą (lub nie) pożądane wyniki. Pojawiły się jednak pytania i problemy związane z: możliwościami służb statystycznych w zakresie regularnego tworzenia, analizowania i udostępniania odpowiednich, obiektywnych i wysokiej jakości danych statystycznych w celu pomiaru wyników; wyborem wskaźników i celów; tym, czy wykonanie zadania najlepiej oceniać, koncentrując się tylko na takich wskaźnikach, czy też poprzez całościową ocenę wyników; oraz, w szerszym ujęciu, tym, w jakim stopniu uzależnienie pomocy od wyników jest według krajów partnerskich skuteczną zachętą do osiągnięcia lepszych wyników.

Skupienie uwagi na kwestii wyników jest niezwykle ważne. Jednak powiązanie wsparcia budżetowego z konkretnymi wynikami jest trudniejsze niż w przypadku projektów, ponieważ środki wsparcia budżetowego trafiają do ogólnego budżetu państwa i nie można ich dalej śledzić. Mimo to darczyńcy muszą rozliczyć się z wykorzystania wsparcia budżetowego, tak więc dla UE – i dla europejskich podatników – ważne jest, aby mieć wyraźne dowody na to, że kraje partnerskie wydają otrzymane środki zgodnie z przeznaczeniem, wykorzystują je efektywnie i osiągają uzgodnione cele. Wymaga to od darczyńców skoncentrowania analizy i dialogu dotyczącego polityk na wszystkich najważniejszych obszarach zarządzania finansami publicznymi i polityki budżetowej rządu, obejmując cały cykl budżetowy. W przypadku stwierdzenia problemów rządy muszą wykazać, że mają odpowiedni i wiarygodny program reform zarządzania finansami publicznymi, oraz wykazać, że robią postępy. Ważna jest lepsza analiza budżetowa w celu poprawy działania systemu zarządzania finansami publicznymi i zwiększenia korzyści płynących ze wsparcia budżetowego. Dużym problemem

⁵ Opracowane przez Centrum Globalnego Rozwoju podejście do nagradzania za wyniki typu „wypłata po wykonaniu zadania” stanowi kolejny, bardziej radykalny krok w tym samym kierunku.

jest nadal określenie konkretnych celów, wskaźników dotyczących wyników oraz zasad ramowych dotyczących monitorowania w celu wykazania, jak wsparcie budżetowe przyczynia się do rozwoju i zmniejszania ubóstwa. W tym kontekście ogromne znaczenie ma zwiększenie potencjału odpowiadające zapotrzebowaniu i zorientowane na wyniki, szczególnie w odniesieniu do ministerstw i organów kontrolnych, takich jak najwyższe organy kontroli i parlamenty narodowe.

Pytanie 4 W jaki sposób sprawić, by **dialog dotyczący polityk** była bardziej skuteczny i obejmował więcej zainteresowanych podmiotów, przyczyniając się do realizacji reform, osiągnięcia wyników i celów?

Pytanie 5 Jak darczyńcy powinni stosować zasadę **warunkowości** w przypadku wsparcia budżetowego, aby poprawić wyniki i jak powinni reagować w przypadku niespełnienia przez kraj partnerski uzgodnionych warunków?

Pytanie 6 Jak można poprawić zasady ramowe monitorowania wykonywania zadań i jak najlepiej stosować **wskaźniki wyników** w kontekście wsparcia budżetowego w celu rozwiązania wymienionych wyżej problemów?

Pytanie 7 Jak najlepiej poprawić działanie systemu **zarządzania finansami publicznymi**, włącznie z zastosowaniem środków zapobiegania nadużyciom finansowym, oraz jak **najefektywniej wykorzystywać środki** pochodzące ze wsparcia budżetowego? Czy UE powinna określić minimalne wymagania w kontekście wsparcia budżetowego?

4.3. Rozliczalność

Rozliczalność wewnętrzna oznacza, że rząd kraju partnerskiego odpowiada przed swoimi obywatelami i instytucjami (parlamentem i najwyższymi organami kontroli) w sprawie realizowanych polityk, poboru dochodów, rozdzielania środków z budżetu i wyników swoich działań. Zasada ta działa w obie strony. Obywatele i instytucje również muszą być w stanie czynić swój rząd odpowiedzialnym za jego działania, kontrolować nadużycia i nakładać sankcje. Rozliczalność rządu kraju partnerskiego wobec swoich obywateli jest bardzo ważna pod względem osiągnięcia wyników w dziedzinie rozwoju. Jest to niezwykle istotny element zasady **odpowiedzialności kraju partnerskiego** za własny program rozwoju. Wsparcie budżetowe zasadniczo podlega większej kontroli wewnętrznej dokonywanej przez parlamenty narodowe i organy kontroli niż wsparcie projektów.

Do tej pory jednak poprawa rozliczalności wewnętrznej była nieznaczna, co częściowo można przypisać temu, że na realizację i wyniki zmian w tym obszarze trzeba długo czekać. W wielu krajach możliwości społeczeństwa obywatelskiego i parlamentów w zakresie opiniowania i monitorowania prowadzonych polityk w trakcie przejrzystego procesu budżetowego są wciąż niewielkie. Wspieranie krajowych instytucji i systemów służących zwiększaniu rozliczalności jest dużym wyzwaniem dla darczyńców przekazujących wsparcie budżetowe. Wymagania darczyńców mogą położyć się cieniem na rozliczalności wewnętrznej, narzucając program pochodzący z zewnątrz, szczególnie jeśli kwota wsparcia budżetowego jest znacząca w odniesieniu do krajowego budżetu.

Wzajemna rozliczalność. Z perspektywy darczyńców wzajemna rozliczalność jest ważna, ponieważ umożliwia rządów krajów-darczyńców wykazanie przed swoimi parlamentami i podatnikami, że skutecznie wykorzystują środki publiczne przewidziane na pomoc

rozwojową. **Kraje partnerskie** z kolei potrzebują wiarygodnych zobowiązań ze strony darczyńców odnośnie do punktualnych, przewidywalnych, przejrzystych i kompletnych informacji na temat przepływów pomocy (szczególnie wsparcia budżetowego) dostosowanych do cyklu budżetowego, aby móc przygotować i wykonać szeroko zakrojony budżet, dzięki któremu zrealizowane zostaną uzgodnione cele i priorytety polityki. Kraje partnerskie muszą także informować opinię publiczną o swoich stosunkach z darczyńcami i o korzyściach, jakie przynosi wsparcie budżetowe. Społeczeństwo obywatelskie może jednak kontrolować działania rządu tylko wówczas, gdy posiada najważniejsze informacje o kwotach wydanych na konkretne środki oraz jeśli istnieją kanały informowania odpowiednich organów, w tym darczyńców, o nadużyciach finansowych i korupcji.

Pytanie 8 Jak powinno funkcjonować wsparcie budżetowe (oraz budowanie potencjału), aby jeszcze bardziej zwiększyć **rozliczalność wewnętrzną** i odpowiedzialność w krajach partnerskich, w tym także udział społeczeństwa obywatelskiego?

Pytanie 9 W jaki sposób **wzajemna rozliczalność** może lepiej przyczynić się do zwiększania skuteczności wsparcia budżetowego, zarówno w krajach-darczyńcach, jak i w krajach partnerskich?

Pytanie 10 Jakie działania w zakresie wizerunku/komunikacji należy przeprowadzić w krajach-darczyńcach i w krajach partnerskich, aby zwiększyć wzajemną rozliczalność?

4.4. Programowanie wsparcia budżetowego i jego spójność z innymi instrumentami

Decyzję o przekazaniu wsparcia budżetowego i o jego wysokości należy osadzić w szerszym kontekście programowania pomocy, w którym przydziały pomocy dla poszczególnych krajów zależą od kombinacji dwóch elementów: potrzeb i wyników. Ma ona również związek z ogólniejszą polityczną analizą gospodarki, potrzebami finansowymi danego kraju (z uwzględnieniem jego średnioterminowych ram budżetowych i wkładu, jaki mogą zaproponować darczyńcy i wierzyciele), zdolnością absorpcyjną oraz ryzykiem i spodziewanymi korzyściami wsparcia budżetowego. Po dokładnym przeanalizowaniu sytuacji w danym kraju, w tym wysiłków podejmowanych przez rząd w celu rozwiązania stwierdzonych problemów oraz dostępnych zasobów wewnętrznych, można odpowiednio zdecydować o celach współpracy i najważniejszych sposobach świadczenia pomocy, które powinny również uwzględniać takie kwestie jak koszty jednostkowe i efektywne wykorzystanie środków.

Oprócz wsparcia budżetowego istnieją również inne sposoby świadczenia pomocy, takie jak fundusze przeznaczone na konkretne cele, wielostronne fundusze powiernicze, fundusze zbiorowe i pomoc na projekty. Uważa się, że zróżnicowanie metod świadczenia pomocy pomaga w zaspokojeniu różnych potrzeb i osiąganiu różnych celów w różnych kontekstach. W przypadku niektórych obszarów, takich jak pomoc dla podmiotów pozarządowych lub wsparcie procesów wyborczych, nie ma wątpliwości, że taka pomoc nie może i nie powinna być przekazywana w ramach wsparcia budżetowego. W innych przypadkach, jak np. pomoc na pozyskiwanie zaawansowanej wiedzy specjalistycznej lub ważne inwestycje w infrastrukturę, o najważniejszym sposobie należy zdecydować w kontekście danego kraju.

Jeśli chodzi o ogólne wsparcie budżetowe (GBS) i sektorowe wsparcie budżetowe (SBS), najważniejsze pytanie brzmi: czy wsparcie budżetowe na rzecz danego kraju należy skoncentrować na wielu różnych obszarach (GBS), aby uzyskać szerszy obraz polityki

krajowej, ryzykując jednak mniejszą skuteczność w zakresie dialogu dotyczącego polityk sektorowych; czy też należy je skoncentrować na konkretnych sektorach (SBS) z korzyścią dla skutecznego dialogu dotyczącego polityk, ale kosztem ewentualnego zaniedbania ogólniejszych kwestii reform przekrojowych, koniecznych do osiągnięcia postępu na szczeblu sektorowym? W wielu przypadkach UE stosuje obie te metody jednocześnie (zob. sekcja 2).

Pytanie 11 Jakie kryteria powinna stosować Komisja podczas podejmowania decyzji dotyczących **wysokości** potencjalnego wsparcia budżetowego na rzecz kwalifikujących się krajów partnerskich?

Pytanie 12 Jakie są wady i zalety przekazywania **ogólnego i sektorowego wsparcia budżetowego** w tym samym kraju, lub też stosowania tylko jednego instrumentu wsparcia budżetowego? W jakich sytuacjach sektorowe wsparcie budżetowe byłoby bardziej skutecznym instrumentem wsparcia budżetowego?

Pytanie 13 Jakie są wady i zalety stosowania szerokiej gamy instrumentów pomocowych oprócz GBS i SBS, a także jakie praktyczne kroki należy podjąć, aby zapewnić ich spójność i skuteczną koordynację?

4.5. Wzmocnienie oceny ryzyka oraz walka z nadużyciami finansowymi i korupcją

Skuteczność i wpływ wszystkich form pomocy (od pomocy na projekty do wsparcia budżetowego) mogą zostać osłabione przez różne czynniki ryzyka, które należy ograniczać. Ryzyko jest różne w przypadku wsparcia budżetowego i pomocy na projekty. Oznacza to, że zarządzanie ryzykiem należy dostosować do wybranego sposobu przekazania pomocy. Zasady ramowe dotyczące zarządzania ryzykiem w obszarze **wsparcia budżetowego** są ważnym narzędziem, jeśli chodzi o ocenę kwalifikowalności, programowanie, opracowywanie i realizację programów oraz wpływ na dialog dotyczący polityk. Jest to instrument ochrony interesów finansowych UE. Jest to również ważny wymiar dynamicznego podejścia do kwalifikowalności (zob. ramka 1), które wymaga wiarygodnego zaangażowania na rzecz odpowiednich reform oraz dowodów osiągniętego postępu. Ważne jest więc skontrolowanie i umocnienie podejścia do zarządzania ryzykiem w obszarze wsparcia budżetowego.

Poważne pogorszenie **ładu politycznego** w kraju partnerskim otrzymującym wsparcie budżetowe mogłoby znacznie ograniczyć rolę krajowego budżetu jako narzędzia wspólnego interesu i osłabić mechanizmy rozliczalności. To z kolei mogłoby podważyć wysiłki podejmowane w ramach wsparcia budżetowego w celu poprawy przejrzystości i samego zarządzania budżetem, i w efekcie zniwelować skuteczność tego instrumentu. Ocena ryzyka politycznego wymaga bardziej ożywionego dialogu politycznego obejmującego aspekty istotne dla wsparcia budżetowego.

Zarządzanie ryzykiem makroekonomicznym i rozwojowym wymaga stabilnych procesów monitorowania, właściwej diagnostyki i wskaźników oraz, w koniecznych przypadkach, zdolności do określenia i przyjęcia środków naprawczych. Niska jakość i ograniczona dostępność odpowiednich wskaźników komplikują zarządzanie ryzykiem. Ogromne znaczenie dla skutecznego zarządzania ryzykiem ma poprawa zakresu i jakości dialogu dotyczącego postępów w realizacji polityk krajowych i sektorowych.

Ważne jest również usprawnienie narzędzi zarządzania **ryzykiem finansowym**. W ramach wszystkich działań wykorzystujących wsparcie budżetowe środki pochodzące od darczyńców wykorzystywane są zgodnie z systemami i procedurami zarządzania finansami publicznymi i ich kontroli stosowanymi przez kraj partnerski (zob. ramka 1). Ryzyko finansowe ocenia się i ogranicza poprzez zwiększanie skuteczności i wydajności **zarządzania finansami publicznymi**. Regularne diagnozowanie może pomóc określić najważniejsze sukcesy i trudności w tym zakresie oraz być podstawą do przygotowania i realizacji programów reform, których stosowność i wiarygodność jest monitorowana poprzez procesy wsparcia budżetowego.

Dużym zagrożeniem dla działań na rzecz rozwoju jest **korupcja**. Osłabia ona demokrację i właściwe zarządzanie, naruszając formalne i instytucjonalne procesy. Korupcja osłabia rozwój gospodarczy, ponieważ powoduje przekierowanie środków z priorytetowych obszarów wydatków, prowadzi do braku efektywności i niezgodności z procedurami zamówień na usługi publiczne. Korupcja to jeden z najważniejszych elementów w dyskusji nad zaletami i wadami wsparcia budżetowego. Brak sukcesów w walce z korupcją podważa zaufanie zarówno do budżetu, jak i do całej polityki gospodarczej; ma również **wpływ na poziom ryzyka finansowego i rozwojowego**. Co więcej, ponieważ środki pochodzące od darczyńców trafiają do budżetu krajowego, zarzuty dotyczące nadużyć finansowych lub korupcji nie są zgłaszane Komisji i nie są przez nią badane. Odzyskanie środków w przypadku niewłaściwego wykorzystania zasobów budżetowych kraju partnerskiego może okazać się bardzo trudne. Ważne jest więc, aby Komisja i inni darczyńcy prowadzili nieprzerwany dialog na temat korupcji z rządami krajów partnerskich.

Na sytuację budżetową kraju partnerskiego wpływ mogą mieć również **zewnętrzne czynniki ryzyka**, takie jak ogólnoświatowa sytuacja finansowa i gospodarcza, niestabilność cen towarów lub warunki klimatyczne. Obecny światowy kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił skalę wzajemnych połączeń w dzisiejszym świecie. Monitorowanie i ograniczanie zewnętrznych czynników ryzyka wymaga działań służących zmniejszeniu podatności budżetu, w tym struktury podatkowej, na wstrząsy zewnętrzne.

Pytanie 14 W jaki sposób najlepiej oceniać wymienione wyżej rodzaje **ryzyka** z zastosowaniem **ogólnych zasad ramowych i jak nimi zarządzać**, aby poprawić skuteczność wsparcia budżetowego?

Pytanie 15 Jakie środki powinna stosować UE w sytuacji, gdy poziom ryzyka w zakresie nadużyć finansowych i korupcji uznaje się za wysoki?

Pytanie 16 W jaki sposób darczyńcy mogą konstruktywnie zareagować (również z wykorzystaniem środków naprawczych) na przypadki korupcji lub nadużyć finansowych na dużą skalę podczas realizacji polityk z wykorzystaniem wsparcia budżetowego?

4.6. Wsparcie budżetowe dla krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji

Wsparcie budżetowe może mieć ogromne znaczenie w kontekście pomocy w zapewnianiu stabilności gospodarczej i politycznej w krajach znajdujących się w niestabilnej sytuacji.

Ramka 7: niestabilna sytuacja

Jest to sytuacja, w której zerwana została umowa społeczna wskutek niezdolności lub niemożności wypełniania przez aparat państwowy swoich podstawowych funkcji i obowiązków w zakresie: świadczenia usług, zarządzania zasobami, rządów prawa, sprawiedliwego dostępu do władzy, ochrony i bezpieczeństwa ludności oraz ochrony i propagowania praw człowieka i podstawowych wolności. Wychodzenie kraju z kryzysu obejmuje, w ogólnym ujęciu, trzy fazy, które często nakładają się na siebie, w które angażują się partnerzy polityczni i darczyńcy: faza nadzwyczajna, po której następuje faza budowania pokoju, obejmująca odnowę społeczną i gospodarczą i początek odbudowy instytucji; trzecia faza to stabilizacja makroekonomiczna (której początek wyznacza zwykle wznowienie napływu pomocy od międzynarodowych instytucji finansowych po anulowaniu zaległości), po której następują działania na rzecz rozwoju. W miarę wychodzenia kraju z kryzysu, każda faza jest okazją do podjęcia decyzji w sprawie udzielenia wsparcia budżetowego.

Zrozumiałe jest, że ryzyko jest w tym przypadku bardzo duże, jednak koszty zaniechania interwencji oraz korzyści skutecznego wsparcia (np. utrzymanie podstawowych funkcji państwa, takich jak świadczenie usług i bezpieczeństwo) mogą być jeszcze większe. Aby odzwierciedlić faktyczny potencjał kraju partnerskiego, jego zaangażowanie i możliwości czynienia postępów, należy odpowiednio zinterpretować kryteria kwalifikowalności. Konieczna jest jednak większa koordynacja działań tych darczyńców, którzy gotowi są wesprzeć odbudowę państwa, w celu zapewnienia właściwej i ciągłej oceny ryzyka i zarządzania nim, dokładnego monitorowania postępów i opracowywania odpowiednich rozwiązań. Komisja wraz z MFW, Bankiem Światowym i Afrykańskim Bankiem Rozwoju pracuje nad dokumentem w sprawie wspólnego podejścia. Państwa znajdujące się w niestabilnej sytuacji otrzymują dziś jednak wsparcie budżetowe od niewielu darczyńców dwustronnych.

Pytanie 17 Czy wsparcie budżetowe powinno być wykorzystywane w celu propagowania stabilności w **krajach znajdujących się w niestabilnej sytuacji**, a jeśli tak, to w jaki sposób?

4.7. Wzrost gospodarczy, polityka budżetowa i mobilizowanie dochodów krajowych

Zarówno strategie rozwojowe krajów partnerskich, jak i uwaga UE w coraz większym stopniu koncentrują się nie tylko na kwestii świadczenia usług społecznych, ale również na znaczeniu trwałego **wzrostu gospodarczego**. Bardzo ważne jest więc, aby pomoc rozwojowa w ogóle, a wsparcie budżetowe w szczególności także mogły przyczynić się do wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz zrównoważonego rozwoju i zmniejszenia ubóstwa. Więcej uwagi trzeba będzie poświęcić przede wszystkim określeniu, jakie działania są konieczne do usunięcia przeszkód na drodze do trwałego wzrostu gospodarczego, takich jak nieodpowiednia infrastruktura gospodarcza, biurokracja lub ograniczony kapitał ludzki. Wsparcie budżetowe może przyczynić się do realizacji tych działań poprzez propagowanie stabilności makroekonomicznej i najważniejszych reform w otoczeniu biznesu sprzyjających działalności gospodarczej oraz skuteczniejsze rozdzielanie środków budżetowych. Polityka budżetowa jest szczególnie istotnym elementem dialogu dotyczącego polityk w kontekście wsparcia budżetowego.

Zapewnienie dochodów krajowych ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej, osiągnięcia i utrzymania pożądanego poziomu rozwoju, ograniczenia ubóstwa, osiągnięcia milenijnych celów rozwoju oraz zwiększenia rozliczalności wewnętrznej. Dotyczy to zarówno wzrostu gospodarczego w krajach

partnerskich, jak i systemów podatkowych. Zwiększanie potencjału krajów rozwijających się w zakresie zapewniania dochodów zgodnie z zasadami właściwego zarządzania (przejrzystością, wymianą informacji i uczciwą konkurencją podatkową) w dłuższej perspektywie pomoże krajom rozwijającym się ograniczyć ich zależność od pomocy i rozważyć ewentualną **strategię odejścia** od wsparcia budżetowego, którego rola będzie się zmieniać wraz z malejącą zależnością od pomocy. Kraje partnerskie powinny podejmować zdecydowane działania na rzecz zwiększenia skuteczności poboru podatków.

Szeroka baza podatkowa w połączeniu ze skutecznym zarządzaniem dochodami i wydatkami zwiększają legitymizację państwa i umacniają związek między rządem i obywatelami. Jednym z celów programów wsparcia budżetowego powinna być pomoc krajowi otrzymującemu wsparcie w rozwiązaniu krajowych i międzynarodowych problemów dotyczących poboru dochodów, aby poprawić jego rozliczalność i niezależność oraz ograniczyć długotrwałą zależność od pomocy. Niektóre programy wsparcia budżetowego uwzględniają kwestie poboru dochodów, jednak dialog i warunkowość w ramach tych programów najczęściej dotyczą poprawy zarządzania wydatkami publicznymi. Należy więc w większym stopniu skoncentrować się bezpośrednio na kwestiach poboru dochodów krajowych i właściwym zarządzaniu w obszarze podatków w ramach dialogu prowadzonego w kontekście wsparcia budżetowego, warunkowości, oceny wyników i rozwoju potencjału (uwzględniając również szczególne problemy dotyczące poboru dochodów w krajach bogatych w zasoby naturalne). Umożliwiłoby to stopniową poprawę przestrzegania zasad właściwego zarządzania w obszarze podatków (tj. przejrzystości, wymiany informacji i uczciwej konkurencji podatkowej). Szczególne znaczenie ma kwestia, czy wsparcie budżetowe powinno zależeć od reform i właściwego zarządzania w obszarze podatków.

Ważnym elementem współpracy UE jest także wspieranie **integracji regionalnej**. Integracja regionalna jest źródłem znaczących korzyści gospodarczych, lecz także nowych wyzwań, których przykładem jest konieczność częściowego zastąpienia dochodów pochodzących z ceł zewnętrznych podatkami krajowymi w związku z potencjalnym spadkiem dochodów z ceł na skutek liberalizacji handlu.

Pytanie 18 Jak opracować i realizować programy wsparcia budżetowego, aby jak najlepiej propagować **zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój gospodarczy**?

Pytanie 19 W jaki sposób dialog i warunkowość w kontekście wsparcia budżetowego mogą propagować **generowanie dochodów krajowych i odejście od zależności od pomocy**? Jaka strategia odejścia od pomocy powinni włączyć darczyńcy do swoich działań w zakresie wsparcia budżetowego i jak to zorganizować?

Pytanie 20 Jak można wykorzystać wsparcie budżetowe, aby pomóc krajom partnerskim i organizacjom regionalnym posunąć do przodu proces **integracji regionalnej**?

5. WNIOSKI I DALSZE KROKI

Wsparcie budżetowe postrzegane jest jako rozwiązanie problemu skutecznego stosowania pomocy, lecz nie jest pozbawione słabości. Celem niniejszego dokumentu jest postawienie pytań dotyczących tego, które kraje powinny otrzymywać wsparcie budżetowe, w jakiej wysokości oraz jak najlepiej opracować programy wsparcia budżetowego i jak nimi zarządzać. Należy przeanalizować powyższe kwestie i dopracować uzgodnione cele i zasady, tak aby wsparcie budżetowe mogło lepiej przyczynić się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju oraz do trwałego wzrostu i zmniejszania ubóstwa w partnerskich krajach

rozwijających się, a także do propagowania większej integracji gospodarczej i zbliżenia politycznego. W oparciu o wyniki tych i innych działań Komisja będzie dążyć do poprawy podejścia do opracowywania i wdrażania wsparcia budżetowego, aby osiągnąć większą koordynację w ramach UE.