

Vysoká škola ekonomická v Praze
Recenzované studie

**Working Papers
Fakulty mezinárodních vztahů**

14/2007

**Rozpočtová a sektorová podpora jako nové
nástroje rozvojové spolupráce
– perspektiva EU**

Tereza Němečková

**Faculty of International Relations
Working Papers**

14/2007

**Rozpočtová a sektorová podpora jako
nové nástroje rozvojové spolupráce
– perspektiva EU**

Tereza Němečková



October 2007



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Tato studie byla vypracována v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“. Studie procházejí recenzním řízením.

Název:	Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání:	Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel:	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99 E 17794
Evidenční číslo MK ČR:	1802-6591
ISSN tištěné verze:	1802-6583
ISSN on-line verze:	Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3 +420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
Vedoucí projektu:	http://vz.fmv.vse.cz/

Rozpočtová a sektorová podpora jako nové nástroje rozvojové spolupráce – perspektiva EU

Tereza Němečková (nemecte@vse.cz)

Abstrakt:

Rozpočtová a sektorová podpora jako nástroje rozvojové spolupráce splňují současné „moderní“ požadavky na nástroje rozvojové spolupráce – odpovídají nově definovaným principům partnerství a plně vystihují měnící se paradigma odpovědnosti za výsledky rozvojové spolupráce. Zejména z těchto dvou důvodů se jejich používání velmi rychle rozšířilo. Nicméně jak příklady z praxe členských států EU ukazují, oba nástroje mohou být efektivní pouze při splnění základních podmínek. Studie definuje oba nástroje, hodnotí jejich pozitiva, či případná negativa, a upozorňuje na problémy spojené s jejich používáním, které ale mohou ve svém důsledku vést k rychlé diskreditaci obou nástrojů.

Klíčová slova: rozvojová spolupráce, rozpočtová podpora, sektorová podpora

Budget and Sector Support as New Instruments of Development Cooperation – the EU Perspective

Tereza Němečková (nemecte@vse.cz)

Summary

The budget and sector support as instruments of development cooperation meet requirements of a new mode of mutual relationship between the developed and developing countries based on the principles of partnership. Both of them also meet the requirements of the new paradigm in development cooperation which stresses out the need for the shift of the mutual responsibility for the results. Therefore, lots of expectations have been put in them. However, as the case of EU as the biggest aid provider in the world shows there are few still outstanding questions related to their effectiveness. This study defines both instruments and searches for the positive and negative effects their massive application may evoke. The aim is to point out that both instruments should not be regarded as “cure-all” receipt.

Keywords: development cooperation, budget support, sector support

JEL: A1, E6

Recenzent: doc. PhDr. Lenka Adamcová, CSc.

Obsah

Úvod.....	5
1. Rozpočtová podpora.....	5
2.1. Poskytování rozpočtové podpory v EU.....	7
2.2. Rozpočtová podpora versus programy strukturálního přízpůsobování.....	9
2.3. Evaluace poskytování rozpočtové podpory.....	11
2. Sektorová podpora.....	14
2.1. Poskytování sektorové podpory v EU	16
2.2. Evaluace poskytování sektorové podpory	17
Závěr	19
Seznam literatury	20

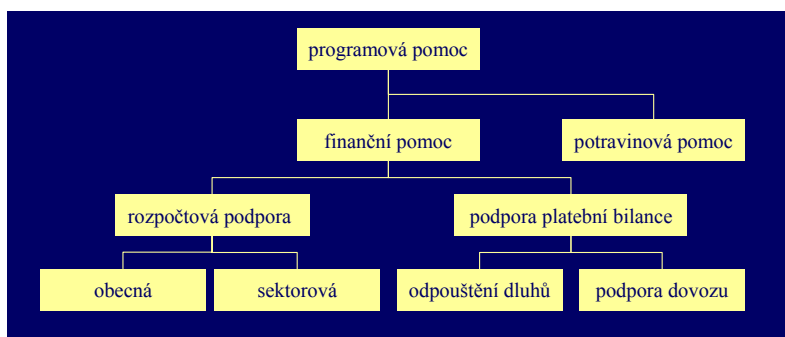
Úvod

V průběhu předešlých desetiletí představovala hlavní nástroj rozvojové spolupráce projektová pomoc (*project based approach*). Od počátku 90. let je však možné sledovat posun k novým nástrojům. Projektové pomoci začalo být vyčítáno, že přispívá k fragmentaci rozvojové spolupráce, dochází při ní k plýtvání finančních a jiných zdrojů a s rostoucím počtem zemí, které jí poskytují, klade i vysoké nároky na jejich koordinaci. Největším trnem v oku mnoha odpůrců tohoto dominantního nástroje rozvojové spolupráce se postupně stala právě ta skutečnost, že projektová pomoc odporovala novým principům partnerství, jako je vlastnictví, přistoupení, harmonizace apod., definovaným Pařížskou deklarací o efektivitě rozvojové pomoci v roce 2005 s cílem dosáhnout větší efektivity rozvojové spolupráce. Novými „nástupci“ projektové pomoci se tak v posledních letech stávají především *rozpočtová podpora* (budget support) a *sektorová podpora* (sector support nebo sector-wide approach). K jejich využívání přistoupily v průběhu 90. let i státy EU. Stále masivnější používání těchto nástrojů je však dodnes obestřeno řadou nejasností. Následující stat' se snaží objasnit podstatu obou nástrojů a zhodnotit jejich využívání zejména v EU. Hlavním cílem statě je však upozornit na problematické otázky, které jsou s jejich využíváním spojené.

1. Rozpočtová podpora

Rozpočtovou podporu jako nástroj rozvojové spolupráce lze zařadit mezi tzv. programovou pomoc. Viz schéma č. 1. Programová pomoc se obecně dělí na potravinovou a finanční. Finanční pomoc může nabývat formy podpory platební bilance (odpuštěním dluhů nebo podporou dovozu) nebo rozpočtové podpory. Rozpočtovou podporu pak lze dále členit na tzv. obecnou rozpočtovou podporu (předmětem této kapitoly) a sektorovou podporu (předmětem následující kapitoly).

Schéma 1: Dělení programové pomoci



Pramen: IDD and Associates (2006: 6).

Rozpočtovou podporu lze definovat jako transfer finančních prostředků z účtu dárce na národní účet rozvojové země, a to na základě předem dohodnutých podmínek platby. Poskytnuté finanční prostředky se tak stávají součástí státního rozpočtu rozvojové země, a jsou proto alokovány v rámci jejího mechanismu přerozdělování veřejných finančních prostředků. Jinými slovy, zaprvé, jedná se o transfer finančních prostředků na devizový účet rozvojové země, který spravuje centrální banka. *Jakékoliv jiné finanční prostředky, které by byly poskytnuty např. na účet komerčních bank, proto nelze považovat za rozpočtovou podporu.* A zadruhé, *finanční prostředky jsou převedeny na účet rozvojové země po splnění předem dohodnutých podmínek.* Jejich využití je pak plně v kompetenci rozvojové země. Poskytovatel rozpočtové podpory má hlavní zodpovědnost spočívající v kontrole toho, zda před transferem finančních prostředků byly splněny veškeré předem dohodnuté podmínky. Kontrolovat využití poskytnutých finančních prostředků však má právo pouze ve spolupráci s vládou rozvojové země. Proto je z pohledu dárce velmi důležité základní podmínky pro poskytování rozpočtové podpory důsledně dodržovat.

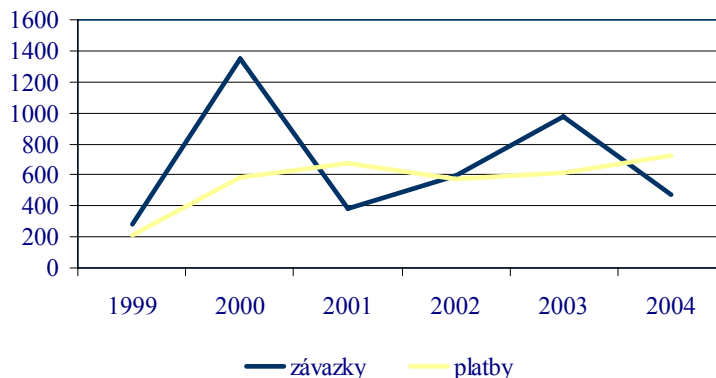
Rozpočtovou podporu lze klasifikovat dle následujících hledisek: i) podle časového hlediska, resp. účelu jejího poskytování, ii) podle formy transferu finančních prostředků, iii) podle základních podmínek pro její poskytnutí, iv) podle cíle jejího poskytování (EUa 2007: 10). Z hlediska časového, resp. účelu poskytování rozpočtové podpory rozlišujeme podporu *krátkodobou*, jež je poskytována za účelem stabilizace a zajištění podmínek nutných pro spuštění střednědobých a dlouhodobých rozvojových strategií, a *středně a dlouhodobou*, jejichž účelem je podpora již zmiňovaných střednědobých a dlouhodobých rozvojových strategií. Z hlediska formy transferu finančních prostředků pak lze rozlišovat mezi podporou přímou a nepřímou. *Přímá rozpočtová podpora* se používá v případě, že místní měna rozvojové země je konvertibilní s měnou jejího poskytovatele (dnes již ve většině případů), *nepřímá rozpočtová podpora* pak v případě, že místní měna konvertibilní není. Pak se nevyužívá přímého bankovního transferu, nýbrž forem jako je např. prodej zahraniční měny nebo vázání deviz na nejdůležitější dovozy. Z hlediska podmínek pro její poskytování rozlišujeme podporu, která byla *poskytnuta za základě obecných podmínek* (obecně existence celonárodní rozvojové strategie, stabilizační makroekonomické politiky a programu rozvoje efektivního systému přerozdělování veřejných finančních zdrojů) a rozpočtová podpora *poskytnutá na základě specifických podmínek*, které se většinou vztahují na plnění dohodnutých indikátorů. A konečně z hlediska cíle poskytování rozpočtové podpory lze rozlišovat mezi podporou *adresnou (targeted)* a *neadresnou (untargeted)*. Smyslem adresné rozpočtové podpory je poskytovat přesně takové množství finančních prostředků, které v národním účtu rozvojové země scházejí. Zpravidla bývá poskytována na separátní účet, z něhož čerpání finančních prostředků je vázáno na souhlas dárce. Necílená rozpočtová podpora tento kvantifikovatelný cíl nesleduje. Představuje finanční příspěvek od dárce, který nemá předem zajištěné určení, kam bude alokován.

Předností rozpočtové podpory jako moderního nástroje rozvojové spolupráce je především její předpoklad pro plnění požadavků kladených na model partnerství: posiluje princip *vlastnictví* (rozvojové země alokují svěřené prostředky dle svých představ a potřeb), *přizpůsobení* (rozvinuté země poskytnutím rozpočtové podpory stvrzují svůj souhlas se strategií rozvoje navrženou vládou rozvojové země), *harmonizaci* (poskytování finančních prostředků snižuje nároky na harmonizovaný přístup k rozvojovým zemím), *řízení dle výsledků* (za podmínky poskytování rozpočtové podpory při splnění specifických podmínek) a vzájemnou zodpovědnost za rozvoj. Z těchto důvodů je někdy rozpočtová podpora nazývána jako *partnerská rozpočtová podpora* (IDD and Associates 2006: 7).

2.1 Poskytování rozpočtové podpory v EU

Trend rostoucího zájmu o poskytování rozpočtové podpory v EU je zřejmý z následujícího grafu, který vyjadřuje závazky a platby, které byly v letech 1999-2004 přislíbeny a realizovány v rámci Evropského rozvojového fondu (dále EDF). Jedná se tedy o rozpočtovou podporu směřující do zemí Afriky, Karibiku a Pacifiku (dále ACP), která již od počátků evropské integrace patří mezi prioritní země rozvojové politiky EU.

Graf 1: Závazky a platby na rozpočtovou podporu poskytnutou z EDF v letech 1999-2004 (v mil EUR)



Pramen: EUB (2005: 25).

Z grafu je patrné, že výše závazků vždy byla nejvyšší v době podpisu významných dokumentů. V roce 2000 byla podepsána dohoda z Cotonou, v roce 2003 pak vstoupil v platnost v současnosti stále platný v pořadí 9. EDF. Nicméně na vzrůstajícím trendu poskytnutých plateb formou rozpočtové podpory je zřejmé, že tento nástroj spolupráce se těší rostoucí podpoře. V roce 2004 např. bylo z celkového objemu 2 197,4 mil EUR poskytnutých z EDF celkem 32,9 % finančních prostředků poskytnuto formou rozpočtové podpory (EUB 2005: 20). V roce 2004 patřily mezi největší příjemce Demokratická

republika Kongo, Zambie a Etiopie, které dohromady získaly formou rozpočtové podpory celkem 201,7 mil EUR (EUB 2005: 21). EU upřednostňuje ve vztahu k zemím ACP rozpočtovou podporu přímou a neadresnou, která v roce 2004 představovala 63,76 % celkového objemu prostředků poskytnutých formou rozpočtové podpory (EUB 2005: 20). Evropská komise vkládá do rozpočtové podpory velké naděje a spatřuje v ní jeden ze základních nástrojů rozvojové spolupráce pro nejbližší budoucnost (IDD and Associates 2006: 1).

Poskytování rozpočtové podpory je právně ukotveno v několika dokumentech EU. V roce 2002 vypracoval EuropeAid, Generální ředitelství pro rozvoj a Generální ředitelství pro vnější vztahy *Metodického průvodce pro plánování a realizaci rozpočtových podpor ve třetích zemích (The Guidelines for Programming and Implementing of Budget Support in Third Countries)*. Zejména na naléhání Účetního dvora, který ve svých hodnotících zprávách o poskytování rozpočtové podpory opakovaně konstatoval určité nedostatky, se v současnosti stále intenzivně pracuje na jeho novém dokumentu, jehož pracovní verze prozatím nese název *Principy programování, návrhu a managementu obecné rozpočtové podpory*. Kromě těchto dvou spíše metodických dokumentů se o poskytování rozpočtové podpory hovoří i v jednotlivých smluvních dokumentech vztahujících se k jednotlivým rozvojovým zemím (např. v dohodě z Cotonou upravující vztahy se zeměmi ACP).

Sporným bodem nejen mezi Účetním dvorem a Evropskou komisí, ale i mezi mnohými členskými státy, je formulace a hlavně *dodržování základních či specifických podmínek při poskytování rozpočtové podpory, tzv. kritérií způsobilosti*. Dle nově navrženého metodického průvodce jsou základní podmínky tři. Jedná se o vytvořené národní strategie rozvoje, makroekonomické stabilizační politiky a vytvořené programy na zlepšení fungování mechanismů pro přerozdělování veřejných finančních zdrojů. Např. dohoda z Cotonou ale základní podmínky pro poskytování rozpočtové podpory formuluje trochu jinak. Článek 61, resp. 67 dohody z Cotonou stanovuje kritéria způsobilosti pro poskytování rozpočtové podpory následovně:

- system správy veřejných výdajů musí být dostatečně transparentní, efektivní a spolehlivý;
- partnerské rozvojové země mají dobře definované sektorové nebo makroekonomické politiky, vypracované danou zemí a schválené dárci;
- system veřejných zakázek je otevřený a transparentní (EUc 2000: čl. 61).

Jelikož mnoho zemí ACP by se na poskytování rozpočtové podpory nekvalifikovalo, začala Evropská komise poskytování rozpočtové podpory podmiňovat tzv. přístupem orientovaným na proces (*process-oriented approach*). Jeho podstatou je podmínka, že pokud země podniká dostatečné reformy směřující k cílovému stavu, pak má nárok na čerpání prostředků z rozvojové spolupráce určených na makroekonomickou a sektorovou podporu (viz článek 67 dohody z Cotonou). Dle Účetního dvora si však *Evropská komise kritéria způsobilosti vykládá „příliš dynamicky“*, čímž zvyšuje riziko pro evropského

daňového poplatníka (EUB 2005: 9). Argumenty pro její rozhodnutí o poskytnutí rozpočtové podpory tak nejsou v mnoha případech adekvátně podpořeny kvantifikovatelnými argumenty. V návrhu nového metodického průvodce je proto hlavní důraz kladen na vypracování metodického rámce hodnocení původního stavu veřejných financí rozvojové země, dle kterého by bylo zcela zřejmé, v jakých případech rozpočtovou podporu poskytnout a v jakých nikoliv.

Účetní dvůr navíc ve své hodnotící zprávě z roku 2005 doporučil *soustředit se více na zasažení rozpočtové podpory do „globálního finančního podpůrného mechanismu dané země“* a současně i *detailněji rozpracovat ukazatele hodnocení pokroku dané rozvojové země v jednotlivých oblastech, tzv. ukazatele výkonnosti* (EUB 2005: 14-15). Tyto ukazatele se obecně projednávají s vládou dané rozvojové země a s ostatními zainteresovanými dárci v dané zemi, čímž se umocňuje to, že je také všichni budou respektovat.

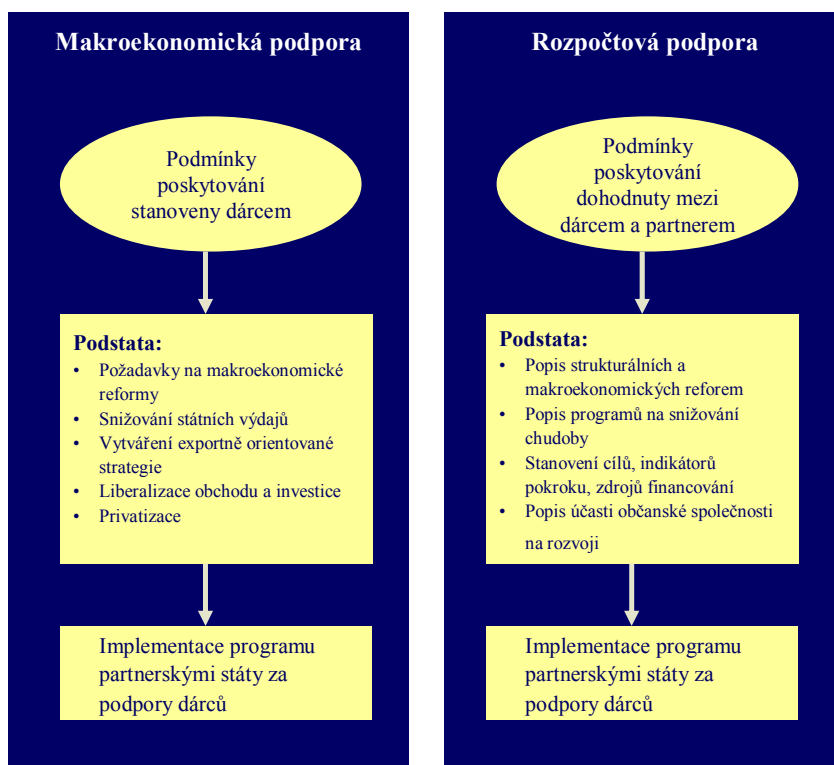
2.2 Rozpočtová podpora versus programy strukturálního přizpůsobování

Rozpočtová podpora je často srovnávána či dokonce zaměňována s finanční podporou programů strukturálního přizpůsobování (SAPs – Structural Adjustment Programmes), které mezinárodní finanční instituce aplikovaly zejména v průběhu 80. a částečně i 90. let 20. století. Na jejich realizaci poskytovaly rozvinuté země a mezinárodní organizace rozvojovým zemím finanční pomoc, *tzv. makroekonomickou podporu*. V 80. letech se však mnoho rozvojových zemí dostalo do výrazných problémů způsobených především rostoucím deficitem obchodní bilance na straně jedné a rostoucím deficitem veřejných výdajů na straně druhé. Výsledky SAPs zlepšení stavu výrazně nepomohly. Jejich výsledky se stále více jeví jako diskutabilní, proto se od podpory SAPs začalo v průběhu 90. let ustupovat. EU tyto programy podporovala již od doby podpisu dohody z Lomé IV, která v článcích 243-250 poskytla právní podklad pro poskytování makroekonomické podpory zemím ACP. *Oba nástroje, rozpočtovou podporu na straně jedné a makroekonomickou podporu na implementaci SAPs na straně druhé, ale nelze ztotožňovat či zaměňovat, existují mezi nimi relativně velké rozdíly.*

Podstata je u obou nástrojů stejná – transfer finančních prostředků vládám rozvojových zemí na jejich národní účet. Správa a řízení těchto prostředků byly a jsou v obou případech plně v kompetenci rozvojových zemí. *Líší se ale zejména podstata programů, na které jsou finanční prostředky vynakládány, způsob sestavení těchto programů a v neposlední řadě i forma poskytnutých finančních prostředků.* V případě makroekonomické podpory na SAPs byly finanční prostředky poskytovány výhradně za účelem podpory mezinárodními organizacemi doporučených a navržených makroekonomických reforem, které měly vést ke stabilizaci zemí a k růstu jejich HDP. Jejich podstatou byla především privatizace, liberalizace obchodu a kapitálu, snižování role státu, proexportní strategie rozvoje a další.

V případě rozpočtové podpory se však jedná o finanční podporu programů národního rozvoje (nebo programů na odstraňování chudoby), které si vlády rozvojových zemí sestavují samy (i když někdy s přispěním mezinárodních organizací). Za sestavené národní programy rozvoje jsou vlády rozvojových zemí také samy zodpovědné. Poslední zásadní rozdíl mezi makroekonomickou a rozpočtovou podporou je ve formě pomoci. Tzv. makroekonomická podpora na SAPs byla většinou poskytována formou půjček. Rozpočtová podpora se však poskytuje formou nenávratných finančních prostředků. Odlišnosti mezi oběma nástroji zobrazuje schéma č. 2.

Schéma 2: Rozdíly mezi programy makroekonomickou a rozpočtovou podporou



Pramen: Hauck (2003: 4).

Lze tak shrnout, že rozpočtová podpora se ve své podstatě snaží:

- posílit princip vlastnictví rozvojové země tím, že propojí prostředky na rozvojovou spolupráci se státním rozpočtem;
- zlepšit systém veřejných financí rozvojové země tím, že prostředky od dárce jsou přerozdělovány na jeho základě;
- rozvinout v rozvojové zemi strategické plánování navázané na možnosti státního rozpočtu;

zvýšit zodpovědnost vlády rozvojové země tím, že je dle dohody nucena předávat rozvinutým zemím zprávy o pokroku v plnění stanových indikátorů;

snížit transakční náklady a zvýšit harmonizaci v přístupu rozvinutých zemí, čímž se výrazně zvyšuje efektivita rozvojové spolupráce (Hauck 2003: 5).

Rozvojové země přijímají rozpočtovou podporu vesměs s nadšením. Např. setkání zástupců rozvinutých zemí a afrických států sdružených v rámci programu Strategické partnerství pro Afriku (*Strategic Partnership for Africa*) uspořádané Světovou bankou v Tunisu v roce 2003 ukázalo, rozvojové země rozpočtovou podporu přijímají jako formu zjednodušení rozvojové pomoci a současně i jako možnost vlastní správy a alokace svěřených finančních prostředků. Samy však uznávají, že posilování státních systémů kontroly a přerozdělování finančních prostředků, stejně tak i otázka budování institucionálních kapacit by stále mělo být pro rozvojovou spolupráci prioritou (Světová banka 2004: 5).

2.3 Evaluace poskytování rozpočtové podpory

Již bylo uvedeno, že poskytování rozpočtové podpory vyvolává řadu sporných otázek. Zřejmě největší diskuse se v současnosti vedou ohledně kritérií způsobilosti pro její poskytování (nejen v rámci EU), ale i ohledně ukazatelů výkonnosti jednotlivých rozvojových zemí. Nicméně sporných otázek vyvolává poskytování rozpočtové podpory více. Dosud nezmíněným problémem je např. stále nedostatečně prozkoumaný vliv poskytování rozpočtové podpory na rozvojové země. G. Mavrotas např. provedl výzkum vlivu poskytování rozpočtové podpory na Ugandu. Dospěl k závěru, že poskytování rozpočtové podpory výrazně podpořilo ugandské vládní investice, ale současně také přispělo k jejím nižším daňovým výnosům (Mavrotas 2005: 13). Tento jeho závěr oživuje diskuse nad tím, zda masivní poskytování rozpočtové podpory nevede ke zvyšování závislosti zemí na rozvojové pomoci, resp. zda nesnižuje motivaci států k získávání vlastních finančních zdrojů. Což do jisté míry potvrzuje i příklad Zambie, která např. v roce 2004 získala od třech dárců (Světové banky, Mezinárodního měnového fondu a EK) rozpočtovou podporu v celkové výši 266 mil EUR. Tato částka představovala 18,03 % příjmů zambijského státního rozpočtu (EUB 2005: 21-22).

Relativně velkým přínosem v dosavadním mezinárodním výzkumu věnovanému poskytování rozpočtové podpory byl několikaletý výzkum řady partnerských institucí realizovaný v rámci OECD a koordinovaný pracovní skupinou Výboru pro rozvojovou spolupráci (dále DAC – Development Assistance Committee) na rozvojovou evaluaci (*Working Group on Development Evaluation*). Jeho výsledky publikované v květnu roku 2006 přinesly zajímavé závěry, které odbourávají

mnohé předsudky s rozpočtovou podporou spojené a zároveň nutí k zamyšlení se nad dalšími otázkami. Mezi hlavní závěry výzkumu patřily následující:

Rozpočtová podpora velmi výrazně *přispěla k posílení principu partnerství* v rozvojové spolupráci, ale pozor na přeceňování jejího významu.

Rozpočtová podpora výrazně *podpořila rozpočtový systém rozvojových zemí, přispěla k vyšší transparentnosti jejich systémů přerozdělování finančních prostředků a zvýšila zodpovědnost vlád za jejich alokaci.*

Rozpočtová podpora *přispěla k výraznému přizpůsobení dárců rozvojové pomoci systémům přerozdělování veřejných prostředků rozvojových zemí.* V tomto smyslu rozpočtová podpora pozitivně ovlivnila větší harmonizaci přístupů k rozvojovým zemím. Poskytovatelé rozpočtové podpory by se přesto měly více soustředit na *spolupráci v oblasti financování (joint financial arrangements)* a v oblasti *hodnocení využití finančních prostředků (performance assessment framework).*

Rozpočtová podpora *přispěla ke zvýšení tzv. výdajů na chudé (pro-poor expenditures).*¹ Problémem v některých zemích zůstává nejednotná definice těchto výdajů a jejich nejasný dopad. Z toho plyne i stále *nejasný přínos rozpočtové podpory ke snižování chudoby ve světě.*

Problémem efektivnějších dopadů poskytování rozpočtové podpory je snižován tím, že *dárci často nedodržují kritéria způsobilosti pro poskytování rozpočtové podpory.* Ta se pak dostává i státům, které nejsou připraveny na příjem a efektivní alokaci takto získaných dodatečných finančních prostředků.

Výzkum nepotvrdil do té doby jednoznačný názor mezi rozvinutými zeměmi, že rozpočtová podpora výrazně snižuje transakční náklady. Tento nástroj sice *snižuje transakční náklady na straně dárců, ale současně je výrazně zvyšuje na straně rozvojových zemí.* Některé z nich zaznamenaly vysoké počáteční náklady související s přípravou na poskytování rozpočtové podpory, některé se potýkaly s rostoucími náklady během implementačního období.

Výzkum neshledal žádné dočasné zvýšení úrokových sazeb u rozvojových zemí, které by souviselo s poskytováním rozpočtové podpory (jako k tomu docházelo např. v případě poskytování půjček), nedocházelo tedy ani k žádnému vytěsňovacímu efektu na HDP (crowding-out effect) (IDD and Associates 2006: 33-34).

Prozatímní výzkum tak ukázal, že rozpočtová podpora má řadu pozitivních vlivů na rozvojové země, ale také současně že není „všelékem“, na něž by se mělo bez výhrady spoléhat. Je proto nutné si uvědomit, že rozpočtová podpora sama o sobě nezaručuje vysokou efektivitu rozvojové spolupráce. Zajímavé však je, že *výzkum prozatím nepotvrdil přímý vliv tohoto nástroje na postupné odstraňování chudoby, což by měl být jeho hlavní cíl.* Z těchto závěrů lze dle názoru autorky vyvodit

¹ Některé státy si určují obecné hranice veřejných výdajů, které musejí být vydány „na chudé“ (př. Uganda 35 %), jiní si pouze stanovují prioritní oblasti (př. Rwanda).

několik doporučení pro Evropskou komisi, kam by měla směřovat své snahy o podporu šíření tohoto nástroje v praxi:

Nespoléhat se na to, že rozpočtová podpora je „všelék“, a současně podporovat i další nástroje spolupráce, včetně dosavadní projektové pomoci.

Detailně v rámci širokého mezinárodního konsensu definovat a následně důsledně dodržovat kritéria způsobilosti pro přijímání rozpočtové podpory, aby se předcházelo skandálům s korupcí z minulých let a diskreditaci tohoto nového nástroje.

Podporovat členské státy EU ve společném a koordinovaném financování (např. iniciativa HIP² mezi Irskem, Velkou Británií, Dánskem, Švédskem, Finskem a Nizozemím) a ve společném hodnocení využití poskytnutých finančních prostředků poskytnutých formou rozpočtové podpory.

Posilovat předvídatelnost své rozvojové spolupráce – soustředit se na víceleté financování přizpůsobené potřebám rozvojových zemí (jejich rozpočtovým cyklům) a dle toho přizpůsobit i podmínky pro poskytování rozpočtové podpory.

Zaměřit se na posilování institucionálních a lidských kapacit rozvojových zemí, aby byly schopny rozpočtovou podporu efektivně přijímat. Důsledně koordinovat tuto činnost s ostatními dárči.

Dbát na to, aby se nezvyšovala závislost rozvojových zemí na poskytované rozvojové pomoci. Podporovat vznik a rozvoj takových mechanismů v rozvojových zemích, které posilují příjmy státního rozpočtu.

Podporovat výzkum v oblasti vlivů rozpočtové podpory na rozvojové i rozvinuté země.

Mít stále na mysli, že úspěch rozpočtové podpory primárně záleží na schopnostech vlády přijímající země, ale nezapomínat, že poskytovatelé rozpočtové podpory mohou svým chováním výsledky spolupráce výrazně ovlivnit.

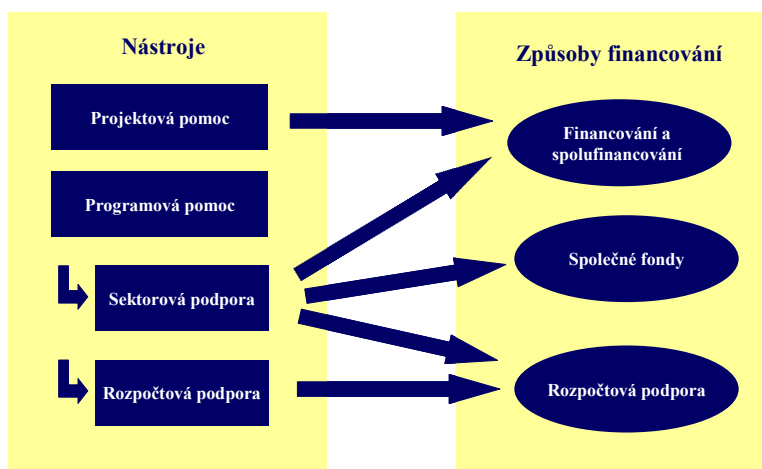
Závěrem tak lze shrnout, že poskytování rozpočtové podpory je bezesporu jednou z cest, jak zvyšovat efektivitu rozvojové spolupráce. Nelze však zapomínat na to, že její poskytování, resp. dosažení jejích efektivních výsledků je podmíněno řadou podmínek (dodržování kritérií způsobilosti, účinné vyhodnocování výsledků, dbát na jiné formy posilování příjmů státních rozpočtů rozvojových zemí a další). Jejich nedodržení pak může vést nejen k diskreditaci nového nástroje rozvojové spolupráce, který se opírá o principy partnerství, ale i k tíživým, resp. nezlepšujícím se důsledkům chudoby ve světě.

² Harmonization in Practise – iniciativa z roku 2004, ve které se sdružené státy dohodly na společném financování ve formě rozpočtové podpory ve vybraných zemích.

2. Sektorová podpora

Sektorová podpora představuje druhý z hlavních nástrojů posilujících principy partnerství. Spíše než za nástroj rozvojové spolupráce je někdy sektorová podpora považována za nový přístup označovaný jako *sektorový* (SWAp - *sector-wide approach*). Stejně jako podpora rozpočtová odráží snahu rozvinutých zemí o zvyšování efektivity rozvojové spolupráce a je založena na principu poskytování finančních prostředků na účet vládám rozvojových zemí (i když s drobnými odchylkami). Její hlavní myšlenka tkví v tom, že se všichni dárci, kteří se v dané rozvojové zemi v určitém sektoru angažují, mají snažit, aby jejich aktivity byly plně konzistentní s obecnou strategií rozvoje tohoto sektoru a s plánovaným rozpočtem. Tyto dvě oblasti jsou plně v gesci partnerské rozvojové země (Schacter 2001: 2). Jinými slovy, na rozdíl od projektové pomoci, která se zaměřuje pouze na malý vybraný úsek, přičemž jeho výběr a následně i realizace projektu je většinou plně v gesci dárce, a rozpočtové podpory, která poskytuje finanční prostředky na účet rozvojové země, jejichž alokace je plně v gesci rozvojové země, se sektorová podpora snaží o určité propojení obou nástrojů. *Její podstatou je finanční podpora sektorových cílů stanovených vládou rozvojové země, avšak k jejímu poskytování je nutná dohoda mezi oběma stranami (tzv. sektorový program), která dává, na rozdíl od rozpočtové podpory, rozvinutým zemím možnost spolurozhodovat, jak bude strategie rozvoje vybraného sektoru vypadat, příp. na jaké konkrétní aktivity budou finanční prostředky poskytnuté dárce alokovány a jakým způsobem.* Finanční spolupráce mezi dárce a rozvojovou zemí pak probíhá buď formou financování určitých předem dohodnutých aktivit v rámci rozvoje určitého sektoru, nebo formou přispívání do společného fondu, který byl speciálně pro daný sektor vytvořen (*funds pooling*) a nebo formou rozpočtové podpory poskytované na rozvoj určitého sektoru. Viz schéma č. 3.

Schéma 3: Odlišné způsoby financování v rámci jednotlivých nástrojů



Pramen: Vlastní zpracování.

Právě pro různorodost forem spolupráce je sektorová podpora označována spíše za přístup. Pro dárce představuje sektorová podpora nástroj spolupráce, který jim umožňuje do jisté míry ovlivňovat rozvoj určitého sektoru v dané rozvojové zemi (např. formou spoluúčasti na rozvojovém projektu). Na rozdíl od rozpočtové podpory ale vyžaduje vyšší míru koordinace a rozhodně výrazně nesnižuje transakční náklady na rozvojovou pomoc. Na rozdíl od projektové pomoci ale snižuje riziko duplikace činností několika dárců, tzn. že snižuje riziko plýtvání finančními prostředky a zvyšuje efektivitu celkové rozvojové spolupráce. Její nevýhodou je ale ve srovnání s projektovou pomocí menší „viditelnost“ dárce v terénu a do jisté i menší možnost ovlivňovat výsledky své spolupráce. Pro rozvojové země však představuje sektorová podpora přínos především v systematickém řešení rozvoje jednotlivých sektorů, které si samy řídí.

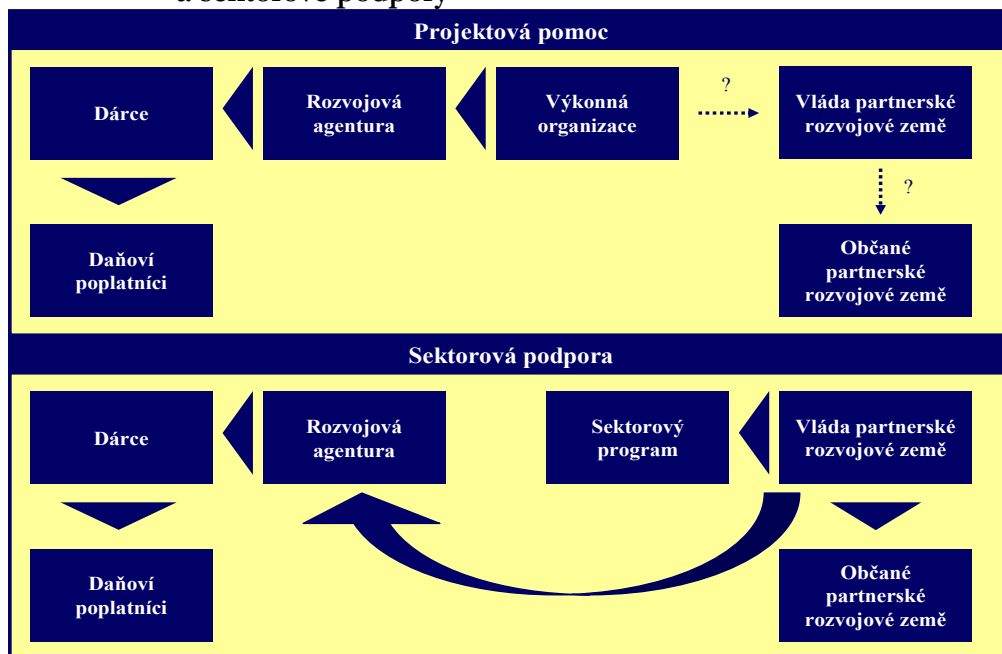
Základem efektivní sektorové podpory je detailní strategie rozvoje sektoru, kterou vypracovává vláda rozvojové země a na které se shodnou všichni dárci v daném sektoru země zainteresovaní. Takový dokument musí identifikovat cíle rozvoje sektoru, nástroje k jejich dosažení a indikátory pokroku. Součástí je většinou i pětiletý finanční program. Na základě takové strategie se pak zainteresovaní dárci rozhodují, jakým podílem a jakou formou se budou na dosahování stanovených cílů podílet.

Sektorová podpora má ještě jednu pozitivní vlastnost. Na rozdíl od rozpočtové podpory a projektové pomoci *plně vystihuje měnící se paradigma vzájemné zodpovědnosti za rozvoj* (Schacter 2001: 3), které se stalo jedním z principů partnerství. V projektové pomoci vztah vzájemné zodpovědnosti spočívá v podstatě pouze mezi dárce a jeho pověřenou agenturou či organizací, která projekt na místě realizuje. Zcela nejasný vztah zodpovědnosti však existuje mezi organizací, která projekt realizuje a vládou rozvojové země, obdobně pak vztah mezi vládou rozvojové země a jejím obyvatelstvem. Tento model přináší výhodu především dárce rozvojové pomoci, kteří plně ovlivňují alokaci svých finančních prostředků, čímž se jim i lépe vykazují výsledky své rozvojové spolupráce. Zodpovědnost za její výsledky je však v tomto modelu nejasná. Viz schéma č. 4.

V případě sektorové podpory je však mechanismus vzájemné zodpovědnosti jiný. Za výsledky rozvojové spolupráce jsou zodpovědní nejen dárce, kteří finanční prostředky poskytují, ale také vlády rozvojových zemí. Ty jsou totiž oproti předchozímu modelu zodpovědné jednak dárce (vykazují výsledky plnění svých strategií, na jejichž základě získávají příslib dalších finančních prostředků) a jednak i svým obyvatelům (ti by se měli na formulaci a plnění rozvojových strategií podílet, čímž se zvyšuje jejich zainteresovanost na plnění). Právě vztah zodpovědnosti mezi vládou a místními obyvateli je pro zvyšování efektivity rozvojové spolupráce velmi důležitý a v minulosti byl jeho význam podceňovaný. Spoluprací dárce s rozvojovými zeměmi na rozvoji určitého sektoru se pak dárce stávají i spoluodpovědní za výsledky spolupráce vůči

obyvatelům rozvojových zemí, což byl vztah v minulosti rovněž podceňovaný. V tomto smyslu je *sektorová podpora ideálním nástrojem rozvojové spolupráce, neboť zavazuje všechny zúčastněné strany.*

Schéma 4: Model zodpovědnosti v případě projektové pomoci a sektorové podpory



Poznámka: Šipky naznačují směr zodpovědnosti.

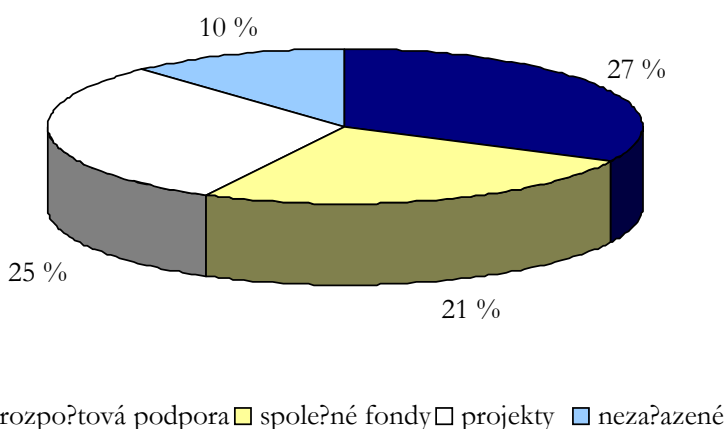
Pramen: Schacter (2001: 24).

2.1 Poskytování sektorové podpory v EU

Vzhledem k výše popsaným výhodám, které sektorová podpora mj. i rozvinutým zemím, resp. dárčům přináší, se tato forma spolupráce těší v EU stále rostoucí oblibě. Svědčí o tom i řada dokumentů popisujících principy takové spolupráce, které od konce 90. let vydaly významné evropské rozvojové agentury (DANIDA, Irish Aid, SIDA, NORAD a další). Mnohé z těchto států již začaly své pilotní projekty na sektorovou podporu v rozvojových zemích realizovat. Nicméně získat srovnatelné údaje ohledně objemu touto formou alokovaných prostředků je díky nejednotnému přístupu k tomuto nástroji stále velmi obtížné. Lze však konstatovat, že oblíbenými sektory se mezi evropskými státy staly sociální ty sektory, především sektor vzdělávání a zdravotnictví. Evropské země poskytující sektorovou podporu v oblasti vzdělávání již dokonce vytvořily platformu s názvem Horizont 2000, v jejímž rámci koordinují své „sektorové přístupy“ k rozvojovým zemím. Obdobná iniciativa vznikla i v oblasti zdravotnictví.

I pro Evropskou komisi se sektorová podpora stává významným nástrojem rozvojové spolupráce. Ke květnu 2004 bylo vypracováno celkem 35 sektorových programů, na něž EK alokovala celkem 1,6 mld. EUR (EUd 2004: 24). Hlavními příjemci se staly, stejně jako v případě rozpočtové podpory, země ACP a dále i vybrané asijské země. Graf. č. 2 ukazuje, že prozatím nejoblíbenějším způsobem financování sektorové podpory je forma rozpočtové podpory následovaná (spolu)financováním konkrétních rozvojových projektů. Do budoucna však lze předpokládat, že posilovat bude forma příspěvků do společných fondů.

Graf 2: Podíl využívaných způsobů financování v rámci sektorové podpory (v %)



Pramen: EUd (2004: 24).

2.2 Evaluace poskytování sektorové podpory

Stejně jako rozpočtová podpora vyvolává i sektorová podpora řadu otázek. A stejně jako v případě rozpočtové podpory se tyto otázky týkají převážně připravenosti rozvojových zemí na její příjem a vlivu sektorové podpory na rozvojové země. Britský výzkumný institut s názvem Overseas Development Institute (ODI) nedávno provedl výzkum zaměřený na sektorovou podporu poskytovanou EU pěti africkým státům. Z jeho závěrů jasně vyplývá, že je velmi nutné pečlivě zvažovat, jaké rozvojové země jsou na takový nástroj spolupráce připravené. *Ideálním příjemcem sektorové podpory by podle ODI měly být státy, jejichž makroekonomická situace je stabilizovaná, mají jasně definované sektorové strategie a jejich systémy na přerozdělování finančních prostředků jsou již plně funkční. Jediné, co jim schází, jsou finanční zdroje nutné k realizaci svých programů* (Brown, Foster, Norton, Naschold 2001: 47-48). Taková kritéria ale, stejně jako v případě rozpočtové podpory, splňuje pouze velmi malá skupina rozvojových zemí. Z výzkumu proto vyplývá, že je nutné kritéria způsobilosti zpřesnit a následně dbát nad jejich dodržováním.

Dalším problémem se dle výzkumu ukázal systém monitoringu a hodnocení výsledků spolupráce formou sektorové podpory. Opět obdobný problém jako v případě rozpočtové podpory. I když indikátory pokroku byly v některých zemích jasně stanovené, výzkum prokázal, že místní systémy sběru dat a jejich následného vyhodnocování byly často velmi nedůsledné a vedly ke zkresleným výsledkům. Stávalo se také, že vlády rozvojových zemí předávaly svá hodnocení se zpožděním (mnohdy záměrně) či „upravená“, aby získaly příslib další spolupráce (Brown, Foster, Norton, Naschold 2001: 48). Není proto divu, že mnohé evropské země stále raději volí svoje vlastní mechanismy pro hodnocení pokroků. Výzkum tak dospěl k ne zcela překvapivému závěru, že 80% (!) finančních prostředků přerozdělovaných v rámci sektorové podpory bylo ve vybraných pěti afrických zemích řízeno procedurami evropských zemí. Vybudování efektivních přerozdělovacích mechanismů vyžaduje čas, přesto je nutná obezřetnost, aby rozvinuté země nevyužívaly nízkou institucionální kapacitu rozvojových zemí jako záminku pro využívání svých mechanismů.

Výzkum dále identifikoval jako problémovou nízkou spoluúčasť společnosti na přípravě a formulaci strategie rozvoje daného sektoru. V některých zemích v zájmu zvýšení důrazu na nejchudší vrstvy obyvatelstva docházelo k tomu, že sektorové strategie sice řešily situaci těchto nejchudších vrstev, např. jejich přístup k základní zdravotní péči, ale zcela opomíjely nutnost komplexního řešení rozvoje daného sektoru. Evropské země, zřejmě v důsledku zvýšeného zájmu o boj s chudobou, paradoxně takové strategie schválily a finančně podpořily. Kdyby se na formulaci strategie rozvoje daného sektoru skutečně podílela celá občanská společnost, pak by k podobným „omylům“ docházet nemohlo.

V jiném výzkumu věnovaném vlivu sektorové podpory na rozvoj sektoru zdravotnictví v Zambii, který prováděl J. van Donge, se však objevila ještě jedna závažná problémová oblast – *nedostatek kvalifikovaných pracovníků v rozvojových zemích, kteří jsou schopni navýšení finančních prostředků plynoucích do země efektivně řídit.* Dongův výzkum totiž ukázal, že v Zambii je poddimenzovaný stav nemocničního personálu, a i když do země přišly nemalé finanční prostředky určené např. na boj s virem HIV, místní personál nebyl schopen jejich management zvládnout (van Donge 2005: 9). *Při přesouvání pravomocí na rozvojové země by se proto nemělo na problém kvality a dostupnosti lidských zdrojů v rozvojových zemích zapomínat.*

Závěrem tak lze shrnout, že sektorová podpora byla, stejně jako rozpočtová, navržena jako nástroj rozvojové spolupráce posilující principy partnerství. Sektorové strategie vypracovávají rozvojové země, avšak za jejich implementaci jsou v konečném důsledku zodpovědné všechny zainteresované strany (včetně dárců rozvojové pomoci). Hlavní zodpovědností rozvojových zemí by pak mělo být zajištění toho, aby sektorové strategie byly komplexní, což mj. může zajistit i podíl široké občanské společnosti při jejich formulování, a aby rozdělování finančních prostředků na jednotlivé aktivity bylo co nejefektivnější. Hlavní

odpovědností dárců je pak koordinovat svou podporu (od fáze programování, schvalování, financování, či realizaci, až po monitorování a hodnocení pokroku) s ostatními. Jejich přirozenou snahou by také mělo být nevytvářet paralelní systémy pro přerozdělování finančních prostředků, ale využívat schopností a kapacit rozvojových zemí, příp. jejich kapacity posilovat. Stejně jako v případě rozpočtové podpory je nutné dbát také zvýšený důraz na výzkum s poskytováním sektorové podpory spojený.

Závěr

Rozvojová i sektorová podpora se stávají dominantními nástroji rozvojové spolupráce. Státy EU tento trend kopírují. Zejména Evropská komise se snaží „přesvědčit“ členské státy a povzbudit je k masivnějšímu používání těchto nástrojů. Oba dva nástroje plně vystihují základní principy partnerství (vlastnictví, harmonizace, koordinace apod.) definované Pařížskou deklarací o efektivitě rozvojové pomoci (2005) a současně odpovídají měnícímu se paradigmatu vzájemné zodpovědnosti za rozvoj. Dle něho nejsou za výsledky rozvojové spolupráce zodpovědné pouze rozvojové země samotné, ale i poskytovatelé rozvojové pomoci. Oba dva nástroje mají potenciál stát se nástroji vedoucími k efektivní rozvojové spolupráci, avšak jejich poskytování musí být podmíněno řadou základních podmínek, což současně potvrzuje i několik mezinárodních výzkumů na toto téma. Bez jejich dodržení nejenže hrozí riziko diskreditace obou nástrojů, tedy i snah o zefektivnění rozvojové spolupráce, ale bohužel v konečném důsledku i neměnné životní podmínky milionů chudých lidí v rozvojovém světě. Snahy dárců by se proto měly soustředit na jasnou definici podmínek, za jakých mohou být tyto nástroje aplikovány, koordinovaně napomáhat rozvojovým zemím takovou formu rozvojové spolupráce přijímat (nikoliv tedy pouze přesouvat na ně úkoly bez ohledu na jejich schopnost je plnit) a současně velmi důsledně spolupracovat na průběžném vyhodnocování výsledků spolupráce. Druhou nedorěšenou problematickou oblastí spojenou s poskytováním obou nástrojů jsou jejich důsledky, zejména fiskální a měnové, na rozvojové země. O závislosti některých rozvojových zemí na rozvojové pomoci, či o tzv. holandské nemoci (dutch disease) se již v minulosti hovořilo v souvislosti s ostatními formami rozvojové spolupráce. Je však nutné nezapomínat i na to, že také rozpočtová a sektorová podpora mohou mít obdobné důsledky. Vyspělé země, včetně států EU, by měly rozvojovým zemím pomáhat dopady obou nástrojů detailně prozkoumat.

Seznam literatury

BROWN, A.; FOSTER, M.; NORTON, A.; NASCHOLD, F. (2001): *The Status of Sector Wide Approaches*. Working Paper No. 142. Londýn: Overseas Development Institute.

EUa (2007): *Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support*. Brusel: AidCo, DEV, RELEX, Evropská komise.

EUb (2005): *Zvláštní zpráva č. 2/2005 k rozpočtové pomoci z ERF v zemích Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT): řízení záležitosti reformy veřejných financí Komise, spolu s odpověďmi Komise*. Luxemburg: EU.

EUc (2000): *Accord de partenariat ACP-EU signé à Cotonou le 23 juin 2000. Le Courrier*. No spéciale. Brusel: EU.

EUd (2004): *EC support to sector programmes at a glance*. Brusel: EU.

EUe (2007): *Guidelines on the programming, Design and Management of General Budget Support*. Brusel: AIDCO, DEV, RELEX.

HAUCK, V. (2003): *EC budget support: thumbs up or down?* Maastricht: ECDPM.

IDD and Associates (2006): *Evaluation of General Budget Support – Synthesis Report*. Londýn: IDD.

MAVROTAS, G. (2004): *Which Types of Aid Have the Most Impact?* 2005/85. Helsinky: United Nations University.

SCHACTER, M. (2001): *Sector-wide approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendation*. Ottawa: Institute on Governance.

SCHMIDT, P. (2006): *Budget Support in EC's Development Co-operation*. Bonn: GDI.

Světová banka (2004): *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. Washington: Světová banka – SPAC – 6 Budget Support Working Group.

TARP, F. (ed) (2000): *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*. Londýn: Routledge.

Van DONGE, J. K. (2005): *Flexible SWAPs for strategic policy-making: reflections on the Zambian experience*. Londýn: DSA.



University of Economics, Prague
Faculty of International Relations
Náměstí Winstona Churchilla 4
130 67 Prague 3
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

ISSN 1802-6591