

Jana Hecová

Střední Evropa na cestě k efektivní rozvojové pomoci

jana.hecova@amo.cz

Střední Evropa na cestě k efektivní rozvojové pomoci

Research Paper

Jana Hecová

Rozvojovou spolupráci lze považovat za poměrně mladou politiku, která v posledních dvou desetiletích překročila hranice jednotlivých států a začala se rozvíjet na celoevropské a mezinárodní úrovni. Nové členské země EU vstoupily do tohoto procesu s určitým handicapem zpoždění, neboť své národní rozvojové politiky začaly systematicky vytvářet až na počátku 21. století. Následující studie si klade za cíl objasnit historii procesu budování systémů rozvojové spolupráce v zemích střední Evropy a poukázat na rozličné aktéry, kteří se na něm podíleli. Zároveň srovnává sektorové i teritoriální priority a objem rozvojové pomoci zemí V4 s hlavními názorovými proudy a rozsahem rozvojové pomoci ve starých členských státech EU. Zabývá se také problematikou související s institucionálním zajištěním rozvojové spolupráce a aktuálním vývojem v této oblasti. Proces definování priorit a koncepcí rozvojové spolupráce, stejně jako vytváření a budování kapacit v této oblasti, nelze ve střední Evropě považovat za dokončené. V blízké budoucnosti je možno očekávat další zajímavý vývoj.

Historický kontext formování ZRS v zemích V4

V období studené války využívaly obě strany bipolárně rozděleného světa obchodní a rozvojovou politiku jakožto nástroje k posilování jejich vlivu v tzv. třetím světě. Rozvojová pomoc byla ve východním bloku poskytována zejména zemím, které byly nakloněné nebo alespoň neutrální vůči socialistické vizi uspořádání společnosti. Na této podobě rozvojové spolupráce se podílelo i bývalé Československo, které provádělo tzv. technickou pomoc¹ od roku 1966,² a v sedmdesátých letech i Polsko.³ Kromě bilaterální pomoci se některé socialistické země účastnily i mechanismů multilaterální pomoci v rámci systému OSN. Polsko a Maďarsko byly mimoto již před rokem 1989 členy Mezinárodního měnového fondu a Světové banky.⁴

Po pádu železné opony byly vztahy se zeměmi třetího světa dočasně zpřeháňány. V průběhu první poloviny devadesátých let došlo k přeorientování trhů a priorit zahraničních politik a země střední Evropy se věnovaly především své vlastní ekonomické a politické transformaci. V druhé polovině devadesátých let, poté, co v těchto zemích nastala alespoň částečná stabilizace, se téma zahraniční rozvojové spolupráce opět vynořuje a mladé demokracie začínají pozvolna vytvářet své rozvojové politiky. Ze svých předchozích zkušeností s bilaterálními projekty mohou čerpat především Česká republika a Maďarsko. O počátku vytváření pevných struktur lze však ve všech zemích V4 hovořit až po roce 2000.

¹ Technická pomoc (v angličtině je užíván pojem *technical assistance*) je formou rozvojové pomoci, která zahrnuje především odborné předávání know-how, poskytování konzultačních služeb apod. Nejedná se však o poskytování dodávek.

² Kirchevsky Léna: *Development Policy in the Candidate Countries*, 2002, Trialog, s. 5.

³ Bagiński Pawel: *Poland* s. 13, in: *EU Eastern Enlargement and Development Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, 2002, ed. Michael Dauderstädt.

⁴ Dauderstädt Michael: *EU Eastern Enlargement and Development Policy*, 2002, Friedrich Ebert Stiftung, s. 5.

Role mezinárodních aktérů při tvorbě rozvojových politik

Rozvojová politika vyspělých donorských zemí je formována a koordinována v rámci působení několika mezinárodních aktérů. Těmi jsou především Organizace pro ekonomickou a hospodářskou spolupráci (OECD), Organizace spojených národů (OSN) a nově také Evropská unie (EU). Tito aktéři mají na určování priorit a cílů rozvojových politik zemí V4 významný vliv. Při vytváření kapacit a systému rozvojové spolupráce v zemích visegrádské čtyřky hrála významnou roli i bilaterální spolupráce s jednotlivými vyspělými dárci.

Členem OECD se Polsko, Česká republika i Maďarsko staly v letech 1995-1996, Slovensko je následovalo v roce 2000. Výbor pro rozvojovou pomoc (Development Assistance Committee – DAC), který usiluje zejména o zlepšování vládních politik v oblasti rozvojové spolupráce, sdružuje v rámci OECD nejvyspělejší světové dárcce reprezentující přibližně 95 % světové pomoci. Členy jsou mimo jiné všechny staré členské státy EU a Evropská komise. Přestože země V4 mají v tomto Výboru pouze pozorovatelský status, principy přijaté DAC jsou často inspirací pro úpravu jejich národních politik.

OSN je v souvislosti s rozvojovou spoluprací významná zejména tím, že formuluje v globálním měřítku oblast priorit. Rozvojové cíle tisíciletí (Millennium Development Goals – MDGs) představují program snížení chudoby, který byl sestaven ze závazků přijatých na mezinárodních konferencích a summitech během devadesátých let. Na Summitu tisíciletí v září 2000 v New Yorku byla přijata tzv. Miléniová deklarace, která vytyčuje konkrétní cíle v oblasti rozvoje a odstraňování chudoby a kterou se státy zavázaly splnit do konce roku 2015. Osm hlavních cílů je zaměřeno na zlepšení situace v nejchudších zemích světa a usiluje i o to, aby se vyspělé státy snažily v oblasti rozvojové spolupráce o vybudování globálního partnerství.⁵

EU v oblasti rozvojové politiky inkorporuje principy OECD/DAC, Miléniové cíle OSN i mezinárodní závazky přijaté na mezinárodních konferencích v Doha, Monterrey, Johannesburgu. Přestože téma zahraniční rozvojové spolupráce samotné nebylo předmětem předvstupních jednání s Evropskou komisí, Evropská unie měla vliv na formování rozvojových politik v kandidátských zemích svým požadavkem na přijetí celého *acquis communautaire*. Tento požadavek zahrnoval i tzv. *soft law*, kterým právní normy v oblasti rozvojové spolupráce většinou jsou. Nutno říci, že k velkému posunu při budování institucionálních systémů zemí V4 došlo v letech 2003-2004, v období bezprostředně předcházejícímu vstupu do EU. V tomto období kandidátské země – zejména jejich ministerstva zahraničních věcí – začaly díky politickému tlaku EU chápat rozvojovou pomoc jako skutečnou agendu.

Podobu rozvojové spolupráce v zemích střední Evropy dále přímo spoluvytvářely dvě instituce – OSN v rámci svého Rozvojového programu (UNDP) a kanadská rozvojová agentura CIDA. Regionální projekt UNDP s názvem 'Posilování kapacit v zahraniční rozvojové spolupráci' probíhal v zemích V4 od roku 1999. Tento program byl zaměřen na systematické vzdělávání expertů v oblasti rozvojové spolupráce a na vytvoření stálých institucionálních struktur. Díky němu

⁵ Základní Miléniové cíle jsou: 1. Odstranit extrémní chudobu a hlad, 2. Dosáhnout základního vzdělání pro všechny, 3. Prosazovat rovnost pohlaví a posílit roli žen ve společnosti, 4. Snížit dětskou úmrtnost, 5. Zlepšit zdraví matek, 6. Bojovat s HIV/AIDS, malárií a dalšími nemocemi, 7. Zajistit udržitelný stav životního prostředí, 8. Budovat světové partnerství pro rozvoj.

vzniklo například v České republice Rozvojové středisko a na Slovensku byla vytvořena tzv. Administrativní a kontraktační jednotka (ACU). Kanadská rozvojová agentura CIDA s UNDP úzce spolupracovala ⁶ a vytvořila pro země V4 speciální program ODACE. ⁷ ODACE byl formou technické a finanční pomoci a jeho cílem byl rozvoj a posílení kapacit v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce. Tyto cíle byly naplňovány pomocí studijních cest a tréninků a asistencí při realizaci rozvojových projektů ve třetích zemích (trojstranná spolupráce). Ve všech zemích V4 se v důsledku tohoto programu podařilo například vytvořit národní platformy pro neziskové organizace aktivní v oblasti rozvojové spolupráce. Přes nepochybný význam ODACE měl tento program ve srovnání s projektem UNDP spíše *ad hoc* charakter.

Priority zahraniční rozvojové spolupráce

Průzkum, který Evropská unie provedla ve všech členských zemích ke konci roku 2004, ukázal, že ve většině nových členských zemích EU je přesvědčení o významu rozvojové spolupráce slabší než ve starých členských zemích. O tom, že rozvojová pomoc je 'velice důležitým' tématem, bylo v průměru přesvědčeno 53 % obyvatel EU. Zatímco však ve Švédsku tento názor zastávalo 73 % respondentů, na Slovensku s ním souhlasilo 35 %, v České republice a Maďarsku okolo 30 %, v Estonsku pouze 22 % respondentů. ⁸ Z nových členských zemí našla rozvojová pomoc největší odezvu v Polsku, kde bylo o její důležitosti silně přesvědčeno 51 % respondentů. Přestože jednoznačná identifikace s rozvojovou spoluprací je v nových členských zemích slabší, neznamená to, že by obyvatelé těchto zemí rozvojovou pomoc jako téma vůbec nevnímali. Většinou zastávají názor, že rozvojová pomoc je 'docela' důležitým tématem. V zemích V4 tvořila tato skupina 43-55 % dotázaných. ⁹

Priority v oblasti rozvojové spolupráce bývají u vyspělých dárců obvykle dány rovnováhou mezi partikulárními politickými zájmy, snahou vyhovět mezinárodním požadavkům a tlakem ze strany veřejnosti. Skutečnost, že ve střední Evropě, v důsledku nezájmu široké veřejnosti o tuto problematiku a její kontrolu, chyběl tlak na politické představitele, umožnila vytvoření prostoru pro prosazování partikulárních politických a osobních zájmů. Politici většinou nechápali toto téma jako zásadní oblast zahraniční politiky a rozvojové projekty často pouze podporovaly export určitých vybraných domácích firem. V odpovědi na otázku, zda považují pomoc své vlády za efektivní, byli obyvatelé nových členských států v průzkumu z roku 2004 mnohem skeptičtější než obyvatelstvo starých členských zemí. Zatímco ve starých členských zemích považovalo rozvojovou spolupráci za efektivní 55 % respondentů, v nových členských zemích to bylo jen 33 %. Značná část obyvatelstva se domnívala, že rozvojová pomoc poskytovaná jejich vládou je neefektivní. V České republice to bylo 49 %, v Polsku 46 % a na Slovensku 44 % respondentů. ¹⁰

Země V4 stále relativně často dávají rozvojovou spolupráci do kontextu s vlastní bezpečnostní politikou, regionální, ekonomickou a sociální stabilitou, posilováním obchodních a kulturních vztahů s jinými zeměmi nebo vztahů s národnostními menšinami v zahraničí. Ještě

⁶ Oba programy měly/mají sídlo v Bratislavě.

⁷ Official Development Assistance in Central Europe. Tento program začal v roce 2000, byl plánován na 5 let a poskytoval pomoc v objemu 15mil \$.

⁸ Attitudes towards Development Aid, Special Eurobarometer 222/Wave 62. 2 – TNS Opinion&Social, European Commission, 2005, s. 26.

⁹ V Polsku tento názor zastávalo 43 %, na Slovensku 50 %, V České republice 55 % a v Maďarsku 43 % dotázaných.

¹⁰ Attitudes towards Development Aid, Special Eurobarometer 222/Wave 62. 2 – TNS Opinion&Social, European Commission, 2005, s. 43.

v roce 2003 mezi sektorové priority maďarské rozvojové spolupráce patřila regionální bezpečnost, politika dobrého sousedství a asistence národním komunitám v zahraničí. Nutnost dodržovat mezinárodní závazky však postupně vedla u všech zemí k začlenění priorit navazujících na Miléniové cíle.¹¹ Tak se v katalogu priorit rozvojové spolupráce ocitlo například téma redukce chudoby nebo udržitelného rozvoje.¹² V nedávné minulosti uvádělo redukci chudoby jako prioritu své rozvojové spolupráce pouze Polsko.¹³ Je však nutné pozorně rozlišovat mezi verbální deklarací určitých cílů a jejich skutečnou implementací při výběru jednotlivých projektů. Přestože současné cíle rozvojové spolupráci jsou ve všech zemích V4 formálně v souladu s Miléniovými cíly, nevyklučuje to zcela, aby jednotlivé vybrané rozvojové projekty sledovaly výše zmíněné národní nebo osobní zájmy.

Ve starých členských zemích EU se v oblasti rozvojové spolupráce mnohem více projevuje smysl pro globální odpovědnost – například v oblastech životního prostředí, klimatu, bezpečnosti jídla a zdraví. Prosazování partikulárních zájmů v rámci zahraniční rozvojové spolupráce je zde mnohem méně časté. Globální vědomí takovéto evropské rozvojové politiky zemím střední Evropy stále není zcela blízké.¹⁴ Obyvatelstvo zemí V4 má navíc potíže rozlišovat mezi humanitární pomocí a rozvojovou spoluprací, přičemž humanitární pomoc je obecně upřednostňována. Lidé preferují krátkodobé akce mezinárodní solidarity obzvláště vůči blízkému zahraničí a střední Asii nebo v oblastech postižených přírodními katastrofami.¹⁵ Získat podporu pro dlouhodobou přítomnost v podobě rozvojových projektů ve vzdálených regionech (např. Afriky) je mnohem obtížnější. Část obyvatelstva navíc sdílí pocit, že jejich země ještě není připravena poskytovat pomoc jiným, neboť se musí sama nejdříve vypořádat s vlastními problémy spojenými s transformací.

- Sektorové priority

Když byli obyvatelé EU tázáni, na jaké oblasti by se rozvojová pomoc měla zaměřit a jakými aktivitami by národní vlády měly uskutečňovat rozvojovou politiku, došlo napříč členskými zeměmi více méně ke konsensu ohledně priorit. Přes polovina (65 %) dotázaných se domnívala, že nejdůležitější oblastí by měla být snaha po omezení válečných a ozbrojených konfliktů. Za další důležité oblasti byly označeny poskytnutí tréninku a předávání zkušeností a znalostí (49 % respondentů), zvýšení rozvojové pomoci za účelem redukce chudoby (41 % respondentů), umožnění třetím zemím a jejich výrobkům férovějšího přístupu na trh (37 %), odpuštění dluhů rozvojových zemí (32 %) a podpora investic v rozvojových zemích (31 %).¹⁶

Nové členské země častěji než země „EU15“ jako cíl vlastní rozvojové pomoci uvádějí podporu a udržování demokracie. Velice si cení svých zkušeností získaných při vlastní politické i

¹¹ Viz základní dokumenty: ČR – Usnesení vlády z 31. 3. 2004 č. 302, Polsko – Strategie pro polskou rozvojovou spolupráci z 21. 10. 2003, Slovensko – Strategie na léta 2003-2008.

¹² Například Česká republika uvádí jako hlavní cíle své zahraniční rozvojové spolupráce snížení chudoby, ekonomicko-průmyslový rozvoj, postupnou integraci partnerských zemí do světové ekonomiky, rozvoj zemědělství, řízení migrace, udržitelný rozvoj s důrazem na environmentální složku a postkonfliktní obnovu. Usnesení vlády ČR ze dne 31. 3. 2004 č. 302

¹³ The Consequences of Enlargement for Development Policy, tabulka.

¹⁴ Kirchewski, s. 28.

¹⁵ Například The Consequences of Enlargement for Development Policy, Development Strategies – IDC, 2003 s. 29 nebo EU-Enlargement Related Challenges for Development Policies in the European Union, CONCORD 2004, s. 6.

¹⁶ Attitudes towards Development Aid, Special Eurobarometer 222/Wave 62. 2 – TNS Opinion&Social, European Commission, 2005, s. 20.

ekonomické transformaci a považují se za kompetentní předávat tyto nabyté znalosti ostatním zemím. Tato forma pomoci má většinou odborný charakter předávání znalostí a know-how a bývá uplatňována zejména vůči zemím bývalého postsovětského prostoru a jihovýchodní Evropy. Její výhodou je i skutečnost, že není finančně příliš náročná.¹⁷

Nutno poznamenat, že při realizaci rozvojové spolupráce někdy chybí komplexní přístup, který by obsahoval ucelené tématické programy. Zahraniční rozvojová spolupráce jednotlivých zemí V4 je zaměřena spíše na jednotlivé akce a vnímána jako souhrn projektů s různými tématy a cíly, které byly schváleny na daný rok.¹⁸ Výjimkou představují slovenské programy pro země jako je Srbsko a Černá Hora, se kterými byly podepsány speciální „Country Strategy Papers“.¹⁹ Česká republika má obdobné programy rozvojové spolupráce pro osm prioritních zemí. Komplexní přístup lze pravděpodobně do budoucna očekávat častěji, mimo jiné i díky EU, která v návaznosti na tzv. Pařížskou deklaraci usiluje o zvýšení efektivnosti poskytované pomoci. Obsahové programy nemusejí být zaměřeny pouze teritoriálně, ale mohou být směřovány bez ohledu na region na nějaké průřezové téma jako je například rovnost pohlaví.

- Teritoriální priority

Také výběr teritoriálních priorit je výrazem určitého kompromisu mezi jednotlivými zájmy. Kritéria výběru zemí jsou ovlivňována vývojem na mezinárodní scéně, svou roli zde však hrají i jiné faktory – obchodními či strategickými zájmy počínaje a tradicí vztahů s jednotlivými zeměmi třetího světa konče. Jedním z významných znaků procesu vývoje rozvojové spolupráce v zemích V4 byla výrazná redukce zemí, kterým je rozvojová pomoc poskytována. V současnosti si každá ze zemí V4 určila konkrétní teritoriální priority pro rozvojovou spolupráci.

Jen pro názornost je nastíníme vývoj v této oblasti u České republiky. V roce 2001 bylo v České republice realizováno 79 projektů ve 49 různých zemích. V současnosti se, přestože Česká republika stále realizuje rozvojové projekty přibližně v 50 zemích světa, podařilo vybrat skupinu osmi zemí, které jsou považovány za prioritní a do kterých by měla směřovat většina rozvojové pomoci České republiky. Do určité míry se do výběru promítly i vztahy k rozvojovým zemím z dob socialismu. Tak se na seznamu prioritních zemí ocitly země jako Angola, Vietnam nebo Jemen.²⁰

Teritoriální priority zemí V4 v roce 2006

Země V4	Prioritní země pro ODA
Česká republika ²¹	1- Angola, Zambie, Vietnam, Mongolsko, Jemen, Moldávie, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Černá Hora (programové země) 2- Irák, Afghánistán (střednědobě)

¹⁷ Poskytování služeb konzultantů ze zemí V4 je také levnější než poskytování konzultantských služeb „západními“ experty.

¹⁸ The Consequences of Enlargement for Development Policy, s. 26.

¹⁹ Strednodobá koncepcia oficiálnej rozvojovej pomoci na roky 2003-2008, MZV SR, Bratislava 2003.

²⁰ Dauderstädt, s. 7.

²¹ Usnesení vlády ČR ze dne 31. března 2004 č. 302

Maďarsko ²²	<ol style="list-style-type: none"> 1- Srbsko a Černá Hora, Bosna a Hercegovina, Vietnam 2- Makedonie, Moldávie, Mongolsko, Kirgizsko, Ukrajina 3- Palestinská autonomie 4- Nejméně rozvinuté země: Etiopie, Jemen, Kambodža, Laos 5- Afghánistán, Irák (střednědobě)
Slovensko ²³	<ol style="list-style-type: none"> 1- Srbsko a Černá Hora (programové země) 2- Afghánistán, Albánie, Bosna a Hercegovina, Kazachstán, Keňská republika, Kyrgyzstán, Makedonie, Mongolsko, Mozambik, Súdán, Tádžikistán, Uzbekistán
Polsko ²⁴	<ol style="list-style-type: none"> 1- Bělorusko, Moldávie, Ukrajina, Gruzie 2- Afganistan, Irák, Vietnam, Angola, Palestinská autonomie 3- země Balkánu, Afrika

1 – nejvyšší prioritá

Svou bilaterální pomoc soustředí země V4 především do jiných postkomunistických zemí, nejčastěji do zemí bývalého Sovětského svazu nebo zemí Balkánu. Země afrického kontinentu obecně tvoří v rámci prioritních zemí minoritní skupinu. V letech 1999-2001 směřovalo do Afriky pouze 5 % české oficiální rozvojové spolupráce (ODA) – s výjimkou stipendií. Oproti tomu 30 % směřovalo do východní Evropy a více než 50 % bylo alokováno v blízké cizině. Stejně tak ze slovenské ODA směřovalo do Afriky v roce 2001 jen 0,5 %. ²⁵ Lze tedy říci, že rozvojová spolupráce zemí V4 je orientována především východním směrem.

Země OECD/DAC jako hlavní kritérium výběru zemí uvádějí potřebnost. S tímto kritériem pak vzniká požadavek soustředit se na nejchudší regiony světa. Zatímco v polovině devadesátých let byla pomoc EU zaměřena na země Balkánu, došlo následně k přehodnocení teritoriálních priorit a reorientaci směrem na jih. Evropská unie si nově stanovila za cíl alokovat polovinu růstu prostředků ODA v roce 2006 na africký kontinent. Do roku 2010 by pak EU měla získat pro pomoc Afriky dalších 10 miliard EUR. Nutno poznamenat, že staré členské země EU mají vzhledem k historickým kořenům a koloniální minulosti k oblasti Afriky²⁶, Středozeří, Asie a Latinské Ameriky bližší vztah než země „EU10“.

Vzhledem k tomu, že žádná ze zemí střední Evropy neměla se zámožnými koloniemi zkušenost, nelze od těchto zemí očekávat k teritoriálním prioritám EU tak vřelý vztah. Všechny země V4 naopak jasně deklarovaly svůj zájem na spolupráci s jihovýchodní Evropou, oblastí Kavkazu a střední Asie. Právě diskuze o geografických prioritách by se mohla však stát zajímavým

²² A Brief Summary of Hungary's International Development Co-operation Activities, www.mfa.gov.hu, staženo dne 20. srpna 2006.

²³ Záměr soustředit se prioritně na 2-3 země vychází ze Střednědobé koncepce oficiální rozvojové pomoci na roky 2003-2008 vypracované MZV a přijaté usnesením vlády 5. 6. 2006 č. 432.

²⁴ Informacja publiczna nt. Kierunkow i priorytetow polskiej pomocy zagranicznej i wspolpracy rozwojowej w 2006 r. , Ministerstwo zahraničí Polska, Varšava 2006.

²⁵ The Consequences of Enlargement for Development Policy, s. 20.

²⁶ Tzv. země ACP – Africa-Caribbean-Pacific

aspektem vývoje společné evropské rozvojové politiky. Pokud budou chtít země V4 dostát svým mezinárodním závazkům, je ale zřejmé, že v následujících letech (i v souvislosti s Miléniovými cíli) svou pomoc Africe zvýší. Na předběžný dotaz Komise, jakou formou budou nové členské země schopny nárůst objemu pomoci pro tento region zajistit, zvolila Česká republika za odpověď humanitární pomoc, Polsko pomoc potravinovou, Maďarsko odpouštění dluhů nejchudším zemím (tzv. iniciativa MDRI) a Slovensko přislíbilo alokovat více prostředků do mezinárodních organizací nebo účastnit se spolupráce s jinými členskými zeměmi EU.²⁷

Teritoriální priority zemí V4 v roce 2003

Země/region	Česká republika	Maďarsko	Polsko	Slovensko
Moldávie, Ukrajina, Bělorusko	1	1	1	
Balkán	1	1	1	1
Střední Asie	2		2	1
Blízký východ	3			
Afrika	3			3
Jihovýchodní Asie	3	3	3	3
Latinská Amerika	3			3

1 – nejvyšší priorita

Zdroj: The Consequences of Enlargement for Development Policy, s. 20

Objem rozvojové pomoci v zemích V4

Objem rozvojové pomoci v zemích V4 byl po celá devadesátá léta velmi nízký a stále v poměru s některými vyspělými donory obdobné velikosti (Holandsko²⁸, Dánsko²⁹) velmi nízkým zůstává. Postupně však dochází u všech zemí V4 k jeho nárůstu, což je způsobeno mimo jiné i zlepšením schopnosti rozvojovou pomoc statisticky vykazovat.³⁰ Například Maďarsko do konce roku 2000 nebylo vůbec schopno oficiální rozvojovou pomoc ve statistikách uvést. Svou zahraniční asistenci soustředilo na maďarskou národnostní menšinu žijící za hranicemi Maďarska (především v Rumunsku) a přestože v roce 1999 poskytlo 7 mil. USD jakožto bilaterální pomoc etnickým

²⁷ Commission staff working document, Brussel 2. 3. 2006, SEC(2006) 294.

²⁸ V roce 2004 0,73 % ODA/HNP, v roce 2005 0,83 % ODA/HNP.

²⁹ V roce 2004 0,85 % ODA/HNP, v roce 2005 0,81 % ODA/HNP.

³⁰ Zlepšení v oblasti statistiky směrem ke standardům zemí OECD/DAC v zemích V4 bylo dosaženo především díky podpoře kanadské agentury CIDA. Většinou tato podpora vedla ke zvýšení objemu vykazované pomoci. Pokrok v oblasti vykazování ovlivňuje objem ODA v některých zemích V4 i nadále. Česká republika zlepšila výkaznictví o něco dříve než ostatní země V4 a v současné době již tato oblast objem ODA příliš neovlivňuje.

Maďarům v zahraničí, nebylo možné tuto pomoc jako oficiální rozvojovou pomoc (ODA) vykazovat. Uváděna mohla být pouze v položce oficiální pomoci (OA), která se do ODA nezapočítává.

Objem oficiální rozvojové pomoci v zemích V4 v letech 1998-2001 (v mil. USD)

ODA	1998	1999	2000	2001
Česko				
Bilaterální	5,87	6,64	6,36	14,94
multilaterální	10,29	8,16	9,80	11,55
ODA celkem	16,16	14,80	16,16	26,49
ODA/NHP	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,05 %
Maďarsko				
ODA celkem				8,5
ODA/NHP				0,04 %
Polsko				
Bilaterální	13,67	14,65	12,81	30,7
multilaterální	5,06	5,67	15,76	4,84
ODA celkem	18,73	20,32	28,57	35,54
ODA/NHP	0,01 %	0,01 %	0,02 %	0,02 %
Slovensko				
Bilaterální		8,20	3,43	6,78
multilaterální		3,26	4,15	4,89
ODA celkem		11,46	7,57	11,67
ODA/NHP		0,06 %	0,04 %	0,06 %

Zdroj: OECD, Ministerstva zahraničních věcí, The EU's Development Policy, The EU's current agenda for Development Policy and Enlargement

K růstu objemu rozvojové pomoci u zemí V4 v nejbližších letech dojde zejména vzhledem k nutnosti přispívat do rozpočtu Evropské unie a za několik let i do Evropského rozvojového fondu (EDF). V současné době dobíhá jeho deváté kolo a od následujícího desátého kola se očekává, že se jej budou účastnit i nové členské státy. Na základě výsledků barcelonského summitu (2002), kde bylo rozhodnuto o zvýšení objemu evropské ODA, by EU v roce 2006 měla dosáhnout v průměru 0,39 % ODA/HNP. Aby tohoto cíle bylo dosaženo, měly by jednotlivé členské země vykazovat oficiální rozvojovou pomoc ve výši minimálně 0,33 % na ODA/HNP. Tyto tzv. barcelonské závazky jsou závazné i pro nové členské země, kterým bylo po vstupu do EU umožněno vykazovat

jako ODA i část jejich příspěvku do evropského rozpočtu. Jako mezikrok k dosažení Miléniových cílů v roce 2015 (0,7 % ODA/HNP) si EU stanovila závazek dosáhnout v roce 2010 objemu pomoci 0,56 % ODA/HNP. Staré členské země se v této souvislosti zavázaly zvýšit objem pomoci na minimálně 0,51 % HNP v roce 2010. Pro nové členské státy platí povinnost nižší, v roce 2010 by měly vykázat pomoc v rozsahu 0,17 % ODA/HNP. ³¹

Objem oficiální rozvojové pomoci v zemích V4 v letech 2004-2006 (v mil. EUR)

ODA	2004		2005		2006	
	EUR (mil.)	ODA/ HNP	EUR (mil.)	ODA/ HNP	EUR (mil.)	ODA/ HNP
Česko	88	0,11 %	102	0,11 %	110	0,11 %
Maďarsko	45	0,06 %	68	0,085 %	89	0,1 %
Polsko	96	0,05 %	200	0,09 %	250	0,1 %
Slovensko	23	0,072 %	29	0,09 %	30	0,085 %

Zdroj: Commision staff working document SEC(2006)294

Institucionální rámec

Institucionální zajištění rozvojové spolupráce bylo v zemích V4 po dlouhou dobu označováno za velice roztržité. Jednou z příčin tohoto jevu byla absence pevného koordinačního orgánu trvající až do konce devadesátých let. Celý systém byl značně fragmentován a na aktivitách rozvojové spolupráci se podílelo mnoho dílčích resortů, které realizovaly projekty dle své působnosti. V Maďarsku situaci ztěžovala skutečnost, že ještě v roce 2000 pro oblast oficiální rozvojové spolupráce neexistoval ani žádný legislativní rámec (země začala vytvářet základní struktury až v roce 2002). Česká republika, Slovensko a Polsko v této době základní právní rámec, v rámci něhož mohla být rozvojová pomoc poskytována, již vytvořeny měly. Bylo však nezbytné jej dále rozvíjet. ³²

K transformaci institucionálního zajištění rozvojové pomoci docházelo v zemích V4 s různou rychlostí a lehkostí. Tam, kde nebyly žádné předchozí pevné struktury, byla reforma celého systému jednodušší. Za model úspěšné centralizace lze považovat například Slovensko, kde došlo k rychlému sjednocení v rukou ministerstva zahraničních věcí. Důvodem byla mimo jiné i skutečnost, že zde neexistovaly předcházející struktury a síly, které by transformaci bránily. Naopak v České republice, jež měla ze zemí V4 vybudovanou nejsilnější institucionální strukturu (mimo jiné i proto, že měla předchozí donorskou zkušenost), probíhá reforma mnohem pomaleji.

³¹ Rozhodnutí rady GAERC z 24. května 2005.

³² Kirchewski, s. 26-27.

V současnosti je zde rozvojová spolupráce realizována deseti ministerstvy, která jsou vůči snaze ministerstva zahraničních věcí po centralizaci celého systému poněkud zdrženlivá.³³

V zemích OECD/DAC se vyskytuje pět základních modelů institucionálního zajištění zahraniční rozvojové spolupráce (dále jako ZRS).³⁴ Tyto modely se odlišují v odpovědi na otázku, jaký státní orgán je v systému zajištění ZRS klíčový:

- *Model 1:* Ministerstvo zahraničních věcí – každý odbor zaměřený na určité teritorium má i jednotku pro rozvojovou spolupráci
- *Model 2:* Ministerstvo zahraničních věcí – specializovaný odbor např. odbor pro zahraniční rozvojovou spolupráci
- *Model 3:* Zodpovědné ministerstvo s oddělenou implementační agenturou – např. ministerstvo zahraničních věcí vytváří koncepci a priority ZRS, agentura je zodpovědná za implementaci projektů
- *Model 4:* Samostatná rozvojová agentura nebo ministerstvo zodpovědné za politické vedení i implementaci projektů ZRS
- *Model 5:* Více ministerstev s oddělenými implementačními agenturami – např. ministerstvo financí, ministerstvo průmyslu a obchodu a ministerstvo zahraničních věcí mají oddělené agentury

V současné době je ve všech zemích V4 pověřeno koordinací rozvojové spolupráce ministerstvo zahraničních věcí, v jehož rámci působí specializovaný odbor ministerstva zahraničních věcí zaměřený na rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc.³⁵ Jedná se tedy o aplikaci modelu 2. Z evropských zemí tento model aplikuje například Irsko, Itálie, Belgie nebo Švýcarsko. Specializované útvary na ministerstvech zahraničí se vytvořily až v posledních několika letech – například v České republice funguje odbor od roku 2002, v Maďarsku od roku 2003. Lze očekávat, že se tento model bude v zemích V4 dále vyvíjet směrem k modelu 3. Přestože v současné době v žádné ze zemí V4 implementační agentura v čisté podobě nevyskytuje, existují zde složky, které určité funkce agentury plní. Nejedná se tedy o čistou aplikaci modelu 2. Například

³³ Na Slovensku se problém v této podobě nevyskytuje, do rozvojové spolupráce jsou zapojena čtyři ministerstva – ministerstvo životního prostředí, školství, zemědělství a vnitra, která dobře s ministerstvem zahraničních věcí spolupracují.

³⁴ Více informací viz. A Comparison of Management System for Development Co-operation in OECD/DAC Members, Hyunk-sik Chng a kol. , OECD, Paris 1999.

³⁵ Strategie zahraniční rozvojové spolupráce na určité období, zásady, směrnice pro poskytování pomoci a jiné koncepční materiály jsou obvykle vypracovávány tímto ministerstvem. Některé z těchto dokumentů – například národní programy na jednotlivé roky – jsou následně schvalovány vládou. Vláda také schvaluje sektorové a teritoriální priority.

na Slovensku existují dvě tzv. Administrativní a kontraktační jednotky (ACU), které fungují jako externí pracoviště zřízené na základě dohody mezi ministerstvem zahraničí a UNDP a jsou odpovědné za finanční a administrativní řízení projektů v souladu s finančním memorandem. Toto speciální oddělení je meritorně řízené odborem mezinárodní ekonomické spolupráce na ministerstvu zahraničních věcí a přestože zatím tato jednotka nemá právní subjektivitu, počítá se otevřeně s její postupnou transformací na implementační agenturu.

Model 3 ze zemí EU využívá například Německo, kde funguje speciální ministerstvo pro rozvojovou spolupráci a současně několik agentur, nebo Švédsko, které má rozvojovou agenturu SIDA. Vyspělí dárci v rámci obdobných struktur často disponují takovými kapacitami a zdroji, aby byli schopni zajistit úplnou realizaci projektů od identifikace projektů, jejich manažerského a administrativního řízení až po poskytování jednotlivých služeb a dodávek. V případě zemí V4 by se spíše jednalo o vytvoření tzv. „malé agentury“, která by působila pod Ministerstvem zahraničních věcí a prováděla administraci a kontraktaci bilaterálních projektů. Tato agentura by neměla vlastní experty na provádění projektů, pouze by zajišťovala externí realizaci projektů, jejich monitoring a evaluaci.

Hlasy po vytvoření takovéto speciální „malé agentury“ se ozvaly v České republice, Polsku i Slovensku. Na Slovensku její existenci předvídá směrnice pro poskytování oficiální rozvojové pomoci z roku 2003.³⁶ V Polsku i České republice se zatím návrhy na zřízení agentury setkávají se zdrženlivým přístupem ostatních resortů, zvláště pak ministerstva financí. Resorty, které se podílejí na realizaci zahraniční rozvojové spolupráce, se poněkud zdráhají přesunout kompetence týkající se realizace projektů. Polsko však deklarovalo, že agentura bude zřízena po vytvoření vhodného legislativního rámce.³⁷ V této souvislosti je nutno uvést, že v žádné ze zemí V4 zatím neexistuje speciální zákon upravující problematiku rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. V případě České republiky a Polska existuje pouze zákonné zmocnění příslušného ministerstva/ministerstev ke koordinaci rozvojové problematiky. Na Slovensku a Maďarsku má toto zmocnění pouze podobu vládního nařízení.³⁸ Polsko a Česká republika již několik let o komplexní úpravu oblasti zahraniční rozvojové spolupráce pomocí speciální zákonné normy usilují.³⁹ I v případě České republiky bude další institucionální reforma provedena pravděpodobně zákonnou normou. V současné době provází přípravu věcného návrhu zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci diskuse mezi jednotlivými resorty.⁴⁰ Ze zemí V4 pouze Maďarsko zatím považuje institucionální podobu pro své potřeby za dostatečnou.⁴¹

Další orgány

³⁶ Směrnice pro poskytování oficiální rozvojové pomoci s účinností od 1. 6. 2004

³⁷ Strategie pro polskou rozvojovou spolupráci z 21. 10. 2003, MZV, Varšava 2003.

³⁸ V České republice je základem kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., v Polsku zákon o zahraničních službách z 10. 5. 2002, na Slovensku je ministerstvo zahraničních věcí zmocněno nařízením vlády č. 332/2002 z 3. 4. 2002, v Maďarsku vládním nařízením č. 83/2003 z 7. 6. 2003.

³⁹ The Consequences of Enlargement for Development Policy, s. 21.

⁴⁰ O zpracování věcného záměru zákona v termínu do 31. 10. 2006 bylo rozhodnuto usnesením vlády č. 1311/2005. Hlavním důvodem pro vznik speciálního zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci je podle MZV roztržičnost kompetencí jednotlivých státních orgánů a nedostatečnost současné právní úpravy.

⁴¹ V Maďarsku byla státní agenturou TESCO, která se v minulosti zabývala řízením maďarských projektů, v roce 2001 vytvořena nezisková organizace HUN-IDA. Ta má za úkol asistovat při implementaci projektů a výběru realizátorů.

Výše uvedené modely jsou samozřejmě do určité míry zjednodušující a systémy rozvojové spolupráce jsou obvykle doplněny celou řadou různých orgánů a institucí – například resortní koordinační skupinou a meziresortní pracovní skupinou. Tyto orgány vznikly v zemích V4 za účelem spolupráce mezi resorty a ministerstvem zahraničních věcí, které je pouze koordinátorem a nemůže nahradit odbornou funkci jednotlivých ministerstev.

V některých zemích V4 funguje i Rada pro rozvojovou spolupráci. Například v Maďarsku sdružuje zástupce státní správy, profesních organizací, ministerstva zahraničních věcí, občanské společnosti a vědeckých institucí. Účelem této rady, která byla zřízena v roce 2003, bylo zvýšení transparentnosti rozvojové spolupráce a získání větší podpory veřejnosti. V Polsku rada představuje místo pro koordinaci aktivit mezi státní správou a nevládním sektorem a je v ní zastoupeno 13 největších nevládních organizací, které se na rozvojové spolupráci podílejí (např. Caritas).

V České republice funguje od roku 2001 jako projekt ministerstva zahraničních věcí v rámci Ústavu mezinárodních vztahů Rozvojové středisko. Rozvojové středisko zejména zajišťuje odborné konzultace, podílí se na přípravě víceletých programů pro prioritní země, zprostředkovává komunikaci mezi odpovědnými státními institucemi v ČR, zahraničními partnery, realizátory rozvojových projektů, sdělovacími prostředky a spolupracuje s ministerstvy při zajištění realizace a průběžné kontroly rozvojových projektů (monitoring). Podílí se také na zvyšování povědomí o rozvojové spolupráci na veřejnosti a v některých případech i na výběrových řízeních na projekty.

Financování zahraniční rozvojové spolupráce

V oblasti rozvojové spolupráce je možné aplikovat různé modely financování. V Maďarsku byla v roce 2003 zřízena zvláštní rozpočtová kapitola pro oblast rozvojové spolupráce spravovaná ministerstvem zahraničních věcí. O tento model usiluje v současné době i ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Zatím je v České republice aplikován model, kdy ministerstvo financí alokuje prostředky jednotlivým ministerstvům na základě vládou schváleného každoročního seznamu projektů. Financování v Polsku probíhá obdobně tak, že projekty ministerstva zahraničí jsou financovány ze speciální položky státního rozpočtu a finanční prostředky uvolňuje ministerstvo financí na základě návrhu MZV přímo instituci, která projekt implementuje.⁴²

Na Slovensku je model poněkud odlišný. Pro dvě programové země Srbsko a Černou Horu byl zřízen speciální fond Bělehrad-Bratislava. Tento fond vznikl podepsáním rámcové dohody o externím zabezpečení některých funkcí spojených s implementací Národního programu a následným převodem peněz implementační agentuře BBF Nadace na podporu občanských aktivit (NPOA). V roce 2003 byl vytvořen trustový fond UNDP,⁴³ pomocí něhož je zajištěno financování a administrace ostatních projektů.

Závěr

⁴² Bagiński, s. 17.

⁴³ Na základě memoranda o porozumění mezi vládou Slovenské republiky a UNDP – usnesení vlády č. 688/2003. Memorandum upravuje podmínky spolupráce mezi UNDP a SR v oblasti rozvojové spolupráce.

Přestože zde existovala určitá zkušenost s rozvojovou spoluprací z dob komunismu, začaly země V4 vytvářet ucelené rozvojové politiky až na konci devadesátých let, poté, co se jim podařilo alespoň částečně ukončit vlastní ekonomickou a politickou transformaci. Na budování a posilování kapacit v oblasti rozvojové spolupráce se ve všech zemích V4 významnou měrou podílely speciální program OSN a kanadská rozvojová agentura CIDA. Systém institucionálního zajištění se však až do roku 2002 vyznačoval značnou nepevností, roztržitostí a absencí koordinačních orgánů.

V letech 2002-2004 v souvislosti s politickým tlakem Evropské unie došlo k rychlému vývoji rozvojových politik v kandidátských zemích. Ve všech zemích V4 byl vytvořen koordinační orgán v podobě specializovaného odboru ministerstva zahraničních věcí, který se problematikou rozvojové spolupráce začal zabývat komplexně. Na Slovensku byl systém rozvojové spolupráce v rukou ministerstva zahraničních věcí následně úspěšně centralizován, v Polsku a České republice probíhá obdobný proces vzhledem k počtu zainteresovaných subjektů pomaleji. S výjimkou Maďarska uvažují země V4 o vzniku implementační agentury, která by zajišťovala administraci, kontraktaci a monitoring bilaterálních projektů. Realizaci tohoto kroku je v současnosti nejbližší Česká republika, kde by mělo ke změně institucionálního zajištění dojít skrze zákon o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci.

Objem vykazované oficiální rozvojové pomoci byl ve všech zemích V4 po celá devadesátá léta velice nízký a stále nízký oproti jiným evropským donorům zůstává. Pozvolna však dochází ve všech zemích V4 k jeho navyšování. Česká republika, která si po celá devadesátá léta držela v rámci V4 status největšího donora, je postupně doháněna ostatními zeměmi. Vzhledem k závazkům, které byly přijaty v souvislosti s Miléniovým summitem OSN a členstvím v EU (zejména příspěvky do evropského rozpočtu), by se měl objem oficiální rozvojové pomoci v nových členských zemích v následujících letech zvyšovat tak, aby v roce 2010 jednotlivé země dosáhly podílu 0,17 % ODA/NHP. Zda se tento cíl podaří naplnit, není zatím zcela jisté.

Povědomí o rozvojové spolupráci je v nových členských zemích nižší než v zemích bývalé „patnáctky“. Většina obyvatel tomuto tématu přikládá jen relativní důležitost, což mimo jiné způsobuje, že téma není reflektováno jako priorita ani politickými představiteli zemí. Absence širšího zájmu veřejnosti pak vytváří větší prostor pro prosazování určitých partikulárních osobních a národních zájmů. Ve srovnání se starými členskými zeměmi EU země V4 kladou při poskytování zahraniční rozvojové spolupráce výraznější důraz na regionální bezpečnost, ekonomickou a sociální stabilitu a posilování dobrých sousedských vztahů a vztahů s národnostními menšinami. Země V4 si velice cení zkušeností, které získaly v průběhu vlastní transformace devadesátých let. Proto častěji než staré členské země jako prioritu své rozvojové spolupráce uvádějí podporu demokracie, panství práva a přechodu k tržní ekonomice. Svě zkušenosti a know-how chtějí předávat formou technické pomoci především zemím postsovětského prostoru a jihovýchodní Evropy.

Formulování sektorových i teritoriálních priorit je však do značné míry ovlivněno i nutností dodržovat mezinárodní závazky. Tak se do deklarovaných priorit rozvojových politik postupně promítly Miléniové cíle. V souvislosti s Miléniovými cíli a členstvím v EU pravděpodobně tedy dojde k jistému přehodnocení teritoriálních a sektorových priorit. Větší důraz bude například kladen na redukci chudoby a na region Afriky. Bude jistě zajímavé pozorovat vývoj společné evropské politiky a zejména roli, jakou v ní budou nové členské země hrát. Pro jejich úspěšné působení na tomto poli je klíčové, aby si uvědomily své silné stránky a postoj, který hodlají vůči ostatním zemím

zaujmout a prosazovat. V současné době stále ještě proces hledání sebe sama a krystalizace vlastních názorů není ukončen.