



Česká pomoc na rozcestí

Zpráva nevládních neziskových organizací
o zahraniční rozvojové spolupráci 2008–2009

FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci
Praha 2009

Autoři:

Dana Plavcová (kromě kapitoly 1.2)

Petr Lebeda (kapitola 1.2)

FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci – je platformou sdružující přes čtyři desítky českých nevládních neziskových subjektů, které se zabývají rozvojovou spoluprací, rozvojovým vzděláváním a humanitární pomocí. FoRS je zakládajícím členem Evropské konfederace rozvojových a humanitárních nevládních organizací CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development – www.concordeurope.org).

Česká pomoc na rozcestí

Zpráva nevládních neziskových organizací
o zahraniční rozvojové spolupráci 2008–2009

Použité zkratky

CONCORD	Evropská konfederace nevládních neziskových organizací pro humanitární pomoc a rozvoj
ČR	Česká republika
ČRA	Česká rozvojová agentura
DAC	Výbor pro rozvojovou spolupráci OECD (Development Assistance Committee)
EDF	Evropský rozvojový fond
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
EU15	15 „starých“ členských států EU (před přijetím nových členů v roce 2004)
FAO	Organizace OSN pro výživu a zemědělství
FoRS	České fórum pro rozvojovou spolupráci
G8	Skupina sedmi nejvyspělejších států a Ruska
G20	Skupina dvaceti nejvýznamnějších ekonomik světa
GAERC	Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (General Affairs and External Relations Council)
GEF	Globální fond životního prostředí (Global Environmental Fund)
HND	Hrubý národní důchod
IBRD	Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (International Bank for Reconstruction and Development)
ICRC	Mezinárodní výbor Červeného kříže
IDA	Mezinárodní asociace pro rozvoj (International Development Association)
IFC	Mezinárodní finanční korporace (International Finance Corporation)
ILO	Mezinárodní organizace práce (International Labour Organisation)
KLDR	Korejská lidově demokratická republika
LDCs	Nejméně rozvinuté země (Least Developed Countries)
MIGA	Multilaterální agentura pro investiční záruky (Multilateral Investment Guarantee Agency)
MMF	Mezinárodní měnový fond
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí ČR
NNO	Nevládní neziskové organizace
ODA	Oficiální rozvojová spolupráce (Official Development Assistance)
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development)
ORS	Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci na MZV
OSN	Organizace spojených národů
PCD	Koherence politik pro rozvoj (Policy Coherence for Development)
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)
PRT	Provinční rekonstrukční tým v Afghánistánu
RKS	Resortní koordinační skupiny
SDR	Zvláštní práva čerpání (Special Drawing Rights)
ÚMV	Ústav mezinárodních vztahů
USD	Americký dolar
WTO	Světová obchodní organizace (World Trade Organisation)
ZRS	Zahraněční rozvojová spolupráce České republiky

Obsah

Obsah	
Použité zkratky	2
Shrnutí	4
Doporučení	5
Úvod	6
Kapitola 1: Transformace systému ZRS v půli cesty	7
1.1 Transformace a její fungování	7
1.2 Stav a výzvy koherence politik pro rozvoj	12
Kapitola 2: ZRS v roce 2008 – objem a struktura pomoci	15
Kapitola 3: Finanční a ekonomická krize	22
3.1 Globální rozsah a dopady krize na rozvojové země	22
3.2 Důsledky finanční krize pro rozvojovou spolupráci	24
3.3 ZRS ČR v době finanční krize	27
Závěr	32
Seznam použité literatury	34
Seznam členů a pozorovatelů FoRS	36
Poděkování	37

Shrnutí

Od začátku roku 2008 je realizována zásadní transformace systému české zahraniční rozvojové spolupráce. Reforma má za cíl zefektivnit, zjednodušit a sjednotit poskytování pomoci České republiky do zahraničí. Klíčovým bodem pro dokončení reformy je přijetí Zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí.

V rámci reformy byla zřízena Česká rozvojová agentura, jejímž posláním je realizace rozvojových projektů. Dalším nově zřízeným orgánem je meziresortní Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci, která má za cíl zajišťovat koherenci a koordinaci rozvojové pomoci. Obě instituce fungují, ovšem dosud nebyl plně využit veškerý jejich potenciál.

Zatím se příliš nedaří zvýšit provázanost české zahraniční rozvojové spolupráce s ostatními politikami, které mají významný dopad na rozvojové země. Česká republika stále nezohledňuje cíle, jichž chce dosáhnout svojí rozvojovou spoluprací, například při tvorbě své migrační, zemědělské či obchodní politiky.

V roce 2008 Ministerstvo zahraničních věcí vykázalo jako oficiální rozvojovou spolupráci rekordní 4,2 miliardy Kč, tedy 0,12 % hrubého národního důchodu (HND). Za růstem však stojí zejména započítání větší části výdajů na vojenské mise než v předchozích letech. 23 % rozvojové spolupráce vykazuje znaky tzv. „zveličené pomoci“, která neposkytuje přímý efekt pomoci v rozvojových zemích. Kromě výdajů na vojenské a civilní mise se jedná také o stipendia pro zahraniční studenty, výdaje na uprchlíky v ČR a oddlužení.

Většina dvoustranné pomoci plynula do osmi programových zemí: Angoly, Bosny a Hercegoviny, Jemenu, Moldavska, Mongolska, Srbska, Vietnamu a Zambie. Největší část prostředků směřovala do zemí se středními či nižšími středními příjmy. Do nejméně rozvinutých zemí v roce 2008 mířilo jen 17 % dvoustranné rozvojové spolupráce.

Globální krize, která zasáhla svět již v roce 2008, ale zejména v roce 2009, nejvíce postihne miliardu těch nejchudších. Organizace OSN pro výživu a zemědělství očekává, že v důsledku krize množství hladových

a podvyživených lidí přesáhne jednu miliardu¹, a stoupne tak na historicky nejvyšší hodnotu.

V době krize, kdy rozvojovým zemím klesají příjmy z exportu, ze soukromých finančních toků, půjček a remitencí, je oficiální rozvojová spolupráce velmi důležitá pro snížení negativních dopadů krize a pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí. Část rozvinutých států však přesto není ochotna dostát mezinárodním závazkům na zvyšování objemu pomoci. Naše země patří do této skupiny.

Česká republika nedosáhne v roce 2010 cíle pro nové členské státy Evropské unie alokovat 0,17 % HND na zahraniční rozvojovou spolupráci. Rozpočet dvoustranné rozvojové spolupráce na rok 2010 byl oproti původním plánům snížen o 16 % a ČR na rozvoj věnuje pouze 0,13 % HND. Plánované rozpočty na dvoustrannou rozvojovou spolupráci pro roky 2011 a 2012 jsou o 23 % nižší než v roce 2008.

Absolutní pokles objemu zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2010 by měl být podnětem proto, aby byl o to větší důraz kladen na kvalitu pomoci a její účinnost v boji s chudobou. Obzvláště v souvislosti s přípravou nové koncepce zahraniční rozvojové spolupráce a značným množstvím dosud nepřirazených prostředků v gesci České rozvojové agentury je nyní skutečně výjimečně vhodná doba pro kvalitativní změnu ve složení pomoci.

¹ United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, Outcome document of the Conference, New York, 24.–26. června 2009.

Doporučení

Nevládní neziskové organizace zastoupené v platformě České fórum pro rozvojovou spolupráci – FoRS doporučují provést zlepšení zejména v následujících oblastech. Tato doporučení jsou určena zejména Ministerstvu zahraničních věcí ČR, členům Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci ČR, poslancům (zejména Zahraničnímu výboru a Podvýboru pro rozvojovou spolupráci) a senátorům Parlamentu ČR.

Objem pomoci

1. Revidovat střednědobý výhled zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) na roky 2011 – 2012 tak, aby byl co nejrychleji obnoven růst prostředků na dvoustrannou rozvojovou spolupráci.
2. Vypracovat a zveřejnit harmonogram růstu oficiální rozvojové spolupráce (ODA), ze kterého bude patrné, jak a kdy ČR plánuje dosáhnout 0,17 %, resp. 0,33 % ODA/HNP.
3. Systematicky se věnovat zvyšování podpory veřejnosti pro ZRS, včetně vytvoření komunikační strategie a alokování potřebných prostředků na ni.
4. Zvýšit podíl dvoustranné pomoci vůči vícestranné.
5. Zavést a posilovat systém víceletého financování projektů bilaterální spolupráce.

Struktura vykazování pomoci

6. Do vykazování rozvojové pomoci započítávat pouze ty náklady vojenských misí, u nichž je jednoznačně prokázán jejich rozvojový charakter, a to ve výši skutečně vynaložených prostředků.
7. Vyjasnit statistické vykazování výdajů na uprchlíky a oddlužování.
8. Revidovat program stipendií pro zahraniční studenty a zaměřit se na posílení jejich přínosu pro rozvoj zemí, odkud absolventi pocházejí.

Kvalita pomoci

9. Zajistit skutečnou implementaci závazků o účinnosti pomoci z Akkry.
10. Zajistit provádění evaluací a zapracování jejich výsledků do programů a projektů.
11. Dále posilovat transparentnost rozhodování u výběrových řízení.

12. Zvýšit předvídatelnost ZRS a upustit od náhlého a nesystémového rozšiřování pomoci do států nad rámec stanovených programových či projektových zemí. Pokud je nutné s některou z programových zemí ukončit spolupráci, je třeba vypracovat odpovídající „strategii odchodu“.

Koncepce ZRS na období 2011 – 2015

13. Jasně specifikovat pravidla pro výběr prioritních zemí, přičemž hlavním kritériem by měla být potřeba pomoci ze strany přijímající země.
14. Zvýšit podíl nejméně rozvinutých zemí v rámci celkového počtu programových zemí a objem pomoci do nich plynoucí.
15. Urychleně dokončit schvalovací proces Zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí. Urychleně dokončit schvalovací proces Zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí tak, aby vstoupil v platnost dne 1. 1. 2010.

Koherence politik pro rozvoj

16. Zajistit, aby nová koncepce ZRS na období 2011 – 2015 obsahovala nejen zřetelný závazek ke koherenci politik pro rozvoj, ale zejména aby zavezala Ministerstvo zahraničních věcí (MZV) ke konkrétním a aktivním krokům vedoucím k vyšší koherenci s ostatními vládními politikami.
17. Zakomponovat koherenci politik pro rozvoj do způsobu práce MZV, zejména posílit koordinaci mezi Odborem pro rozvojovou spolupráci a dalšími odbory a posílit konzultace s dalšími aktéry české ZRS, včetně ostatních resortů a NNO.
18. Začít systematicky projednávat hlavní otázky koherence politik pro rozvoj v Radě pro ZRS.
19. Podstatně a systematicky zvýšit úsilí MZV prosazovat rozvojové zájmy v resortních koordinačních skupinách (RKS), a to především u těch ministerstev, jejichž politiky mají největší dopady na chudé země (zejména obchodní, zemědělská a migrační politika).

Úvod

Systém české zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) prochází zásadními změnami, které by měly urychlit přeměnu České republiky ve vyspělého dárce. Po úspěšně probíhající institucionální reformě je však čas zaměřit se více na kvalitu a objem pomoci.

Česká republika se nachází na rozcestí – vydá se cestou ke skutečně zodpovědnému a účinnému dárce, nebo se spokojí s dílčími výsledky a nízkým objemem a kvalitou pomoci?

Studie *Česká pomoc na rozcestí* hodnotí dosavadní průběh transformace systému zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS)², zabývá se strukturou a objemem rozvojové pomoci v roce 2008 a věnuje se také jejímu plánovanému financování na období 2010–2012. Pro zasazení české ZRS do mezinárodního kontextu publikace seznamuje se základními dopady finanční a ekonomické krize na rozvojové země a uvádí, jak krize ovlivnila rozvojovou spolupráci ostatních dárců.

Česká pomoc na rozcestí navazuje na publikaci vydanou Českým fórem pro rozvojovou spolupráci (FoRS) v roce 2008 *Jak Česká republika pomáhá – Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007*. Smyslem obou publikací je nabídnout pohled na obsah i formu české zahraniční rozvojové spolupráce ze strany nevládních neziskových organizací. Publikace jsou vyjádřením úsilí FoRS, aby rozvojová spolupráce naplňovala to, k čemu je a má být určena – účinně zlepšovat podmínky života lidí žijících v chudobě v rozvojových zemích.

Metodiku použitou při zpracování studie lze rozdělit do dvou skupin. V první řadě se jednalo zejména o vyhledání a analýzu existujících mezinárodních, vládních, ministerských a nevládních dokumentů. Do druhé skupiny patří strukturované rozhovory s vybranými zástupci ministerstev (zejména Ministerstva zahraničních věcí), České rozvojové agentury, členů Českého fóra pro rozvojovou spolupráci a dalších nevládních organizací.

2 Do redakční uzávěrky (5. 10. 2009).

Transformace systému ZRS v půli cesty



1.1 Transformace a její fungování

Roku 2008 byla spuštěna **zásadní transformace systému české ZRS**. Reforma, která byla schválena usnesením vlády č. 1070 ze dne 19. září 2007, má za cíl zefektivnit, zjednodušit a sjednotit poskytování pomoci do zahraničí.

Místo desítky realizujících ministerstev³ bude po **dokončení transformace v roce 2010** většina dvoustranné ZRS realizována v gesci ministerstva jediného – Ministerstva zahraničních věcí (MZV). Trvalými výjimkami budou vládní stipendia studentům z rozvojových zemí studujícím v ČR (ve společné gesci MZV a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ovšem financovaná přes rozpočet MŠMT) a zdravotní péče o zahraniční studenty (Ministerstvo zdravotnictví) a dočasnými výjimkami budou projekty migrace a bezpečnosti (v gesci Ministerstva vnitra), „Aid for Trade“ (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a řízení veřejných financí (Ministerstvo financí).

Klíčovou součástí transformace je **zřízení dvou nových orgánů** – České rozvojové agentury a meziřesortní Rady pro ZRS. První má implementační úlohu, právě zde jsou identifikována témata spolupráce, formulovány projekty, vybírání jejich

realizátoři a monitorován průběh a dopad projektů. Druhý je meziřesortní poradní orgán, jehož rolí je zejména zajistit koherenci a koordinaci ZRS napříč všemi sektory.

Česká rozvojová agentura

Česká rozvojová agentura (ČRA) byla zřízena ministrem zahraničních věcí jako organizační složka státu k 1. lednu 2008 (po vstoupení Zákona o ZRS a humanitární pomoci v platnost bude nahrazena „novou“ agenturou, zřízenou právě tímto zákonem). ČRA částečně kapacitně navázala na svého předchůdce, Rozvojové středisko, nicméně její agenda je diametrálně odlišná. Zatímco Rozvojové středisko se do značné míry věnovalo nezávislému posuzování projektů realizovaných v gesci ministerstev, ČRA má primární odpovědnost za naplňování programů a realizaci projektů, přičemž jejich hodnocení by mělo spočívat na externích subjektech kontrahovaných zřizovatelem ČRA, tedy přímo MZV.

Agentura má na starost hned několik fází projektového cyklu: identifikaci projektů, jejich formulaci,

Působnost nových orgánů

Česká rozvojová agentura

- identifikuje témata rozvojové spolupráce v programových zemích na základě vládou schválených programů,
- formuluje zadávací dokumentaci pro veřejné zakázky,
- vypisuje a vede výběrová řízení,
- uzavírá smlouvy s realizátory,
- řídí a kontroluje realizaci projektů,
- spolupracuje na přípravě dotačních výběrových řízení vedených MZV.

Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci

Tento poradní meziřesortní orgán zejména:

- projednává koncepci ZRS,
- projednává programy ZRS s programovými zeměmi,
- projednává Plán dvoustranné ZRS na následující rok, včetně střednědobého výhledu,
- projednává vyhodnocení realizace ZRS v předchozím roce,
- projednává zprávy z evaluace jednotlivých programů/projektů.

³ Více informací o stavu, který předcházel transformaci, je možné nalézt v publikaci FoRS – Českého fóra pro rozvojovou spolupráci, „Jak Česká republika pomáhá – Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007“, Praha 2008.

1.1 Transformace a její fungování

realizaci a monitoring. ČRA dominují dvě oddělení – jedno pro identifikaci a monitoring (pracovníci se specializují na určitou zemi) a druhé pro formulaci projektů, kde jsou působnosti rozděleny podle sektorů.

Mladá agentura plní své poslání, přesto však začátky organizace nejsou jednoduché. V počátečním období je nejvýznamnější náplní ČRA přirozeně zejména **identifikace** možných témat spolupráce a formulace projektů. Tyto oblasti jsou však zatím také zřejmě nejslabším článkem fungování agentury. Ve fázi identifikace chyběla metodika pro výběr témat spolupráce. Agentura v září 2009 tuto metodiku dokončila a zahrne ji do interního manuálu ČRA. Část identifikovaných témat v prvních dvou letech agentura převzala od ministerstev, takže vlastní identifikace neprobíhala u všech vybraných témat. Návrhy témat jsou předkládány členům Rady ZRS pro zohlednění jejich názoru. Konečná odpovědnost za kvalitně identifikované a realizované projekty však samozřejmě zůstává na ČRA.

Po identifikování tématu a jeho schválení vládou přichází fáze **formulace**, tedy specifikace tématu a jeho zformulování do konkrétního projektu.

Jednou z klíčových rolí ČRA je organizování **výběrových řízení**. Tato role však zatím zůstává omezena pouze na výběrová řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Druhý nástroj, dotační výběrová řízení, agentura zatím vypisovat nemůže. Důvodem je, že podle platné legislativy mohou dotace udělovat pouze instituce zřízené zákonem, což dosud není případ agentury.

V době vzniku této studie (začátek října 2009) je daný zákon schválen vládou a prošel prvním čtením v poslanecké sněmovně. Teoreticky by mohl začít platit již od ledna 2010, ovšem tento scénář patří k těm méně pravděpodobným. Více je o připravovaném zákoně uvedeno dále v této kapitole.

Nemožnost ČRA vypisovat dotační výběrová řízení a nedostatek kapacit na straně MZV vede k nadužívání mechanismu veřejných zakázek a relativně malému množství vyhlášených dotačních titulů. Zatímco veřejné zakázky jsou nezbytným nástrojem pro nalezení dodavatele pro projekty technického charakteru, mechanismus dotačních výběrových ří-

zení je pro řadu (zejména tzv. „soft“) projektů mnohem příhodnější než vypisování veřejných zakázek s velmi přesným zadáním.

Vypisování výběrových řízení podle zákona o veřejných zakázkách klade výrazné nároky na formulaci tendrové dokumentace. Naproti tomu u dotací je na soutěžících subjektech, aby v rámci dotačního titulu projekt v úzké spolupráci s místní partnerskou organizací v přijímající zemi naformulovaly.

S nutností používat zadávací výběrová řízení souvisí i fakt, že někteří realizátoři z řad neziskových organizací kritizují ČRA za nedostatečné porozumění kontextu daného projektu při jeho formulaci. Vypsání tenderu je přitom často jedinou možností, jak zajistit kontinuitu projektu, který již několik let úspěšně běží. Jeho realizátor má přirozeně o projektu mnohem větší znalosti než pracovníci ČRA, kteří musejí z přípravy tenderu vyloučit spolupráci se zájemci o získání veřejné zakázky.

NNO poukazyvaly na skutečnost, že pro hodnocení nabídek bylo stanoveno jediné hodnotící kritérium – nejnižší nabídková cena. Od této praxe však agentura od druhé poloviny roku 2009 ustupuje a cena zůstane jediným kritériem pouze u zadávacího řízení na dodávku. Další druhy veřejných zakázek by měly být hodnoceny podle ekonomické výhodnosti nabídky, přičemž cena zpravidla představuje pouze jedno z několika kritérií.

V roce 2008 MZV/ČRA již převzala zodpovědnost za vypisování části plánovaných projektů v oblasti vzdělávání, sociálního rozvoje, zdravotnictví a dopravy a také za výběrová řízení na projekty do Gruzie a Palestiny, které byly schváleny usnesením vlády⁴ nad rámec Plánu ZRS pro rok 2008.

ČRA v roce 2008 vyhlásila devět výběrových řízení podle zákona o veřejných zakázkách, přičemž dva projekty začaly být realizovány až v roce 2009. Vzhledem k nízkým částkám se ve všech případech jednalo o zadávací řízení na veřejné zakázky malého rozsahu.

⁴ Usnesení vlády č. 801/2008 ze dne 27. 6. 2008 a č. 1063 ze dne 20. 8. 2008.

V roce 2009 se počet vyhlášených výběrových řízení oproti roku 2008 významně zvýšil.⁵

Neoddělitelnou součástí realizace projektů ZRS je jejich monitoring. Ten provádí agentura ve spolupráci se zastupitelskými úřady, jejichž kapacita v této oblasti by měla být v roce 2010 rozšířena o místní pracovní síly.

Ačkoliv ČRA disponuje kvalifikovanými rozvojovými odborníky, výše popsané problémy, jakož i pouze postupně řešené nedostatky ve spolupráci s externími dodavateli služeb při vypisování tenderů, poněkud snižují profesionální působení agentury. Mezi konzultovanými českými nevládními organizacemi však přesto vládne spíše optimismus a důvěra v postupné odstranění nedostatků a brzký přechod k plně kompetentní a silné agentuře.

Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci

Druhým nově ustanoveným orgánem je meziresortní Rada pro ZRS⁶, která je orgánem poradním. Rada je složena z patnácti členů – především z řad ministerstev, ale také např. z Úřadu vlády a ze Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

Přidruženými členy Rady bez hlasovacího práva jsou ČRA, České fórum pro rozvojovou spolupráci a Platforma podnikatelů pro ZRS. Radě zpravidla předsedá náměstek ministra zahraničních věcí.

Posláním Rady je zejména koordinace ZRS a zajišťování její koherence, přičemž se Rada podílí na přípravě koncepce, zákona o ZRS, strategických dokumentů (např. programů s prioritními zeměmi) i Plánu dvoustranné ZRS. V Radě by měly být také projednávány výsledky evaluací programů a projektů.

V rámci Rady, která se schází přibližně každé dva až tři měsíce, postupně začalo fungovat několik pracovních skupin. Jedná se např. o pracovní skupinu pro přípravu Zákona o ZRS a humanitární pomoci, pra-

covní skupinu pro přípravu Plánu dvoustranné ZRS či skupinu pro evaluace.

Jelikož MZV Radu informuje a musí obhajovat svá rozhodnutí, dochází ke zvýšení transparentnosti ZRS. Řada rozhodnutí MZV však není Radě v dostatečném předstihu předkládána a projednávána, a to i v případě koncepčních záležitostí. Zápisy z Rady jsou zveřejňovány⁷, ačkoliv ne vždy zcela aktuálně.

Svým způsobem Rada svoji roli v ZRS teprve hledá a leckdy odráží spíše snahu jednotlivých ministerstev udržet si vliv na realizaci ZRS. K dalšímu posílení pozice Rady by přispělo, kdyby byla ze strany jejích členů vnímána jako opravdu diskusní a zásadní fórum pro strategické otázky a směřování ZRS. Rada má rovněž velký potenciál pro prosazování vyšší koherence politik⁸ a změn na úrovni ministerstev a vlády ve prospěch ZRS (nová legislativa, navyšování objemu a kvality ZRS, daňové úpravy apod.).

Ministerstvo zahraničních věcí

Transformace posílila roli Ministerstva zahraničních věcí (MZV) jako hlavního koordinátora ZRS. MZV koordinuje přípravu a následné předložení koncepce ZRS vládě ke schválení, připravuje programy s partnerskými zeměmi, každoročně předkládá vládě Plán dvoustranné ZRS na příští rok včetně střednědobého výhledu na následující dva roky.

Vedle programovací fáze projektového cyklu jsou zodpovědností MZV také **evaluace**. Odpovědnost za evaluace projektů do konce roku 2007 ležela na Rozvojovém středisku. ČRA, která na Rozvojové středisko navázala, ovšem projekty realizuje, a proto, aby byla zachována nezávislost tohoto velmi důležitého kontrolního a programovacího mechanismu, byla odpovědnost za evaluace od roku 2008 přesunuta na MZV.

MZV se však dosud nepodařilo systém evaluací spustit. Nicméně dokončení metodiky pro evaluace si

5 Výběrová (dotační/zadávací) řízení v gesci ORS/ČRA – aktualizováno, předloženo na 7. zasedání Rady ZRS.

6 Rada byla zřízena usnesením vlády č. 1439 ze dne 19. 12. 2007.

7 Viz webové stránky Ministerstva zahraničních věcí: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/rada_pro_zahranicni_rozvojovou/zapisy_ze_zasedani_rady_pro_zrs.html.

8 Více na toto téma v kapitole Stav a výzvy koherence politik pro rozvoj v ČR.

1.1 Transformace a její fungování

MZV vytyčilo jako jednu ze svých priorit do konce roku 2009 a samotné evaluace by měly začít počátkem roku 2010. Evaluace budou prováděny externími subjekty kontrahovanými MZV na základě přesného zadání.

MZV, resp. Odbor pro rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc (ORS), byl od začátku roku 2008 přetížen přípravou a administrací dotačních výběrových řízení a příprav. Kapacita MZV řešit „českou“ rozvojovou agendu byla následně od druhé poloviny roku 2008 významně snížena z důvodu českého předsednictví v Radě EU. ORS je navíc dlouhodobě negativně ovlivněn rotací diplomatických pracovníků MZV. Tento pravidelný „odliv mozků“, kdy se vybudované know-how z ORS částečně vytrácí s odchodem pracovníků na zastupitelské úřady do zahraničí, zatím není plně kompenzován příchodem diplomatů s dostatečnou zkušeností se ZRS v rozvojových zemích.

Reforma v poločase

V přechodném tříletém období (2008–2010) dochází k dokončení dvoustranných projektů realizovaných **v gesci jednotlivých ministerstev**, přičemž nové projekty budou od roku 2010 vypisovány v podstatě jen v gesci MZV (často prostřednictvím ČRA) a v sektoru migrace a bezpečnosti v gesci Ministerstva vnitra. U dosavadních projektů v gesci ministerstev je třeba posoudit jejich pokračování i po roce 2010, aby jejich pozitivní dopady byly dlouhodobě udrženy.

V roce 2008 MZV a ČRA již převzaly zodpovědnost za vypisování projektů v oblasti vzdělávání, sociálního rozvoje, zdravotnictví a dopravy. Od roku 2009 se přidaly i projekty v sektoru průmyslového rozvoje, životního prostředí a zemědělství.

Minimálně do roku 2010 si mohou ministerstva ponechat tzv. dočasné výjimky. K nim patří např. sektor migrace a bezpečnosti (v gesci Ministerstva vnitra), řízení veřejných financí (Ministerstvo financí) a tzv. „Aid for Trade“ (Ministerstvo průmyslu a obchodu).

Důležitou součástí reformy je také změna v rozpočtování. Nově se prostředky na dvoustranné rozvojové projekty rozpočtují v příslušných resortních rozpočtových kapitolách na základě vládou schváleného

Plánu dvoustranné ZRS, a nikoli již v kapitole Veřejná pokladní správa.

Proces transformace systému ZRS doprovází příprava **Zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci** poskytované do zahraničí. Realizace ZRS a poskytování humanitární pomoci dosud probíhalo pouze na základě příslušných usnesení vlády, což neodpovídá potřebám vládní politiky ZRS.

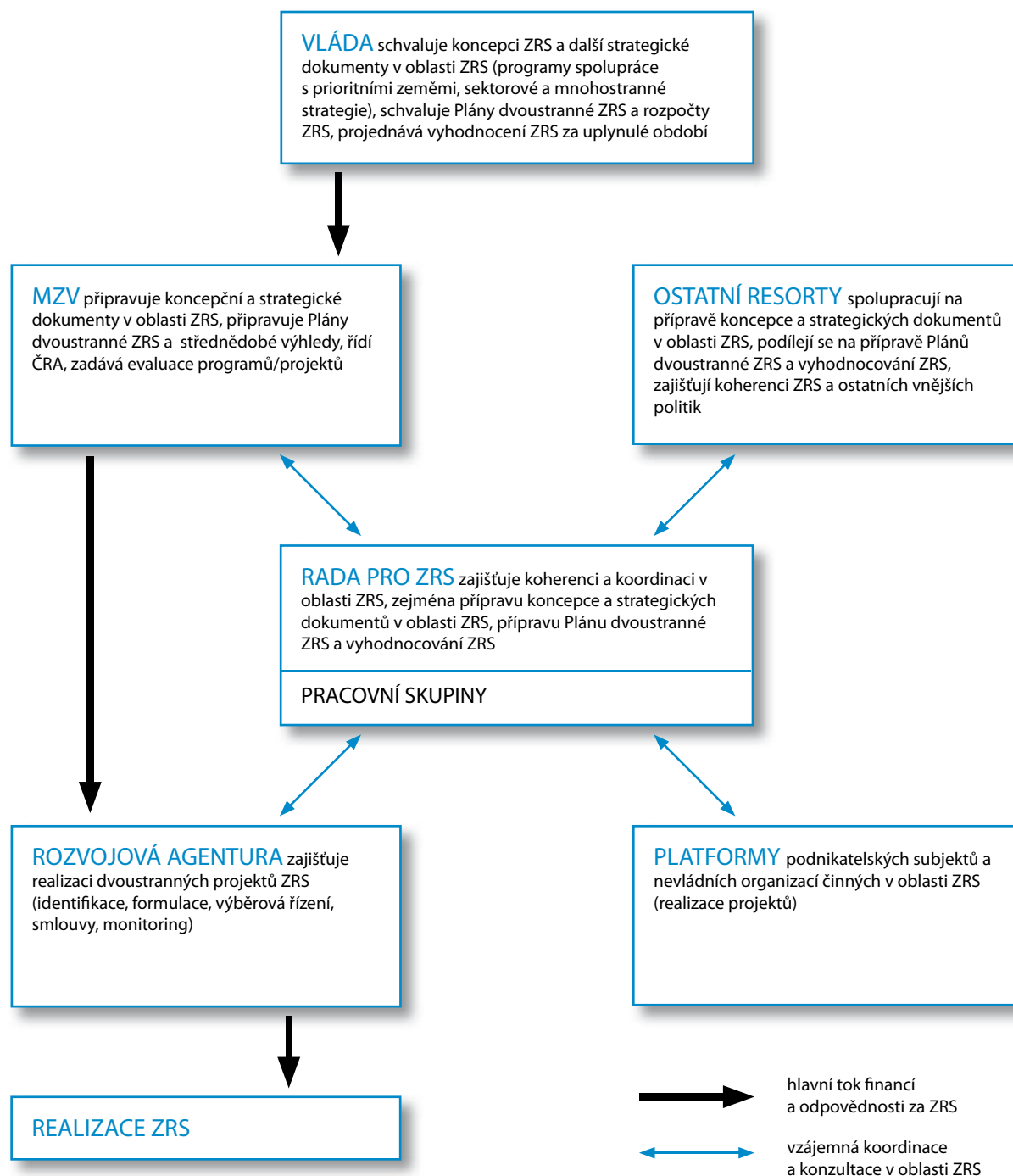
Obecně závazný právní předpis mimo jiné umožní ČRA vypisovat dotační výběrová řízení (viz předchozí část o ČRA), a MZV tak bude moci plně působit na úrovni politické, koncepční a programové.

Návrh zákona prošel náročným procesem připomínek a obměn a v červnu 2009 byl schválen vládou. V době psaní této publikace je návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně, v níž prošel prvním čtením. Zákon by ideálně měl vstoupit v platnost 1. 1. 2010, dle méně optimistického scénáře až o rok později. Návrh zákona je oproti původně schválenému věcnému záměru zobrazen s tím, že detailní postupy pro realizaci ZRS budou zakotveny v nových Zásadách pro uskutečňování rozvojové spolupráce a humanitární pomoci.

Dalším důležitým dokumentem, který by měl nasměrovat ZRS ve střednědobém horizontu, je nová **Koncepce ZRS na roky 2011–2015**. Náročné předsednictví ČR v Radě Evropské unie (EU) zpozdilo přípravy koncepce, nicméně v srpnu 2009 byl tento proces zahájen. Koncepce by měla zpřesnit cíle a principy ZRS, stanovit teritoriální, sektorové a multilaterální priority a stanovit střednědobý výhled prostředků na oficiální rozvojovou spolupráci (ODA).⁹

⁹ Usnesení vlády č. 1070 ze dne 19. září 2007 o Transformaci systému ZRS.

Schéma č. 1: Schéma systému ZRS po jeho transformaci:



Zdroj: Převzato z přílohy Usnesení vlády č. 1070 z 19. září 2007 o transformaci systému ZRS, upraveno.

1.2 Stav a výzvy koherence politik pro rozvoj

Jedním z důležitých úkolů transformace českého systému ZRS bylo také **zvýšit** jeho **koherenci**, neboli soudržnost. Doposud se zvýšenou soudržností české ZRS rozuměla především **vnitřní koherence**, tedy provázanost mezi cíli a nástroji, mezi teritoriálními a sektorovými prioritami, mezi plánováním, implementací a evaluací rozvojových projektů, a hlavně koordinovaný postup při realizaci projektů a programů rozvojové spolupráce mezi různými resorty a dalšími aktéry české ZRS. Všechny tyto aspekty vnitřní koherence jsou důležité a v posledních letech zde rozhodně došlo ke zlepšení, které by měl stvrdit nový zákon o rozvojové a humanitární pomoci, jeho prováděcí zásady a nová koncepce české ZRS.

Nicméně zatím se příliš nedaří zvýšit **koherenci vnější**, tedy **provázanost české ZRS s ostatními politikami**, které mají významný dopad na rozvojové země. Česká republika stále nezohledňuje cíle, jichž chce dosáhnout svou ZRS, například při tvorbě své migrační, zemědělské či obchodní politiky. Ukončení transformace by tedy mělo vést k větší pozornosti pro tzv. koherenci politik pro rozvoj (v anglickém originálu Policy Coherence for Development, dále PCD).

Jak české politiky negativně ovlivňují rozvojové cíle

V důsledku selektivního **přístupu k imigrantům** a dlouhodobé snahy přitáhnout do ČR především ty občany chudších zemí (včetně prioritních zemí české ZRS), kteří disponují vysokou kvalifikací, Česká republika přispívá k odlivu mozků z těchto zemí. Ztrátou vzdělaných lidí tyto země nejen přicházejí o investice, které do vzdělání těchto odborníků vložily, ale zároveň se tak oslabuje jejich kapacita posílit udržitelný ekonomický růst. Přitom snahou české ZRS je podporovat „ekonomicko-průmyslový rozvoj“ a postupnou „integraci partnerských zemí do světové ekonomiky“.¹⁰

K udržitelnému ekonomickému rozvoji a k integraci chudších zemí nepřispívá ani český postoj k ex-

portním dotacím a k podpoře českých a evropských zemědělců. **Zemědělské dotace**, ať již přímé, či v poslední době zejména komplexní nepřímé typy podpory (včetně podpory klasifikované WTO jako tzv. „green box“), nespravedlivě zvýhodňují veškeré evropské farmáře, kteří své produkty vyváží. Dotované evropské potraviny pak ničí i ty zemědělce v rozvojových zemích, kteří produkují pouze pro místní trh, a tedy nesoutěží v mezinárodním obchodě. Dostatečné produkční kapacity drobných farmářů, kteří představují odhadem asi 70 % všech obyvatel v rozvojových zemích, a zejména jejich udržitelný příjem přitom představují zvláště v době dlouhodobě silně nestabilních světových cen základní předpoklad účinného boje s hladem a chudobou (Rozvojový cíl tisíciletí č. 1).

Nejvíce problematický je vzhledem k soudržnosti s rozvojovými cíli neustálý tlak ČR na další rychlou a plošnou **obchodní liberalizaci**, včetně uvolňování bariér v přístupu k veřejným službám, nerostným surovinám a zpříšňování práv k duševnímu vlastnictví. Poslední desetiletí jasně ukázala, že v globálním prostředí, charakteristickém velmi nerovnými podmínkami, má ostrá mezinárodní konkurence pozitivní dopady jen na úzký okruh rozvojových zemí. V drtivé většině chudých zemí kvůli vnucené liberalizaci a deregulaci především vzrostla zranitelnost, neudržitelnost a sociální nerovnosti v jejich ekonomikách, nemluvě o podílu těchto politik (Washingtonského konsensu) na globální finanční a ekonomické krizi, která též těžce postihla všechny rozvojové země (viz kapitola 3.1).

Za tyto negativní dopady pochopitelně není zodpovědná jen ČR. Obchodní a zemědělská politika již spadá do unijních kompetencí, kde ovšem v různé míře stále existuje dohled členských států EU. Za mnohé může také korupce, nezodpovědnost a špatné vládnutí v řadě rozvojových zemí.

Cesta k vyšší koherenci

Míra prosazování PCD je u ČR pravděpodobně na vyšší úrovni než u většiny nových členských zemí a srovnatelná s průměrem zbylých členských států

¹⁰ Zásady zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie, příloha usnesení vlády ČR č. 302 ze dne 31. 3. 2004, paragraf 3.

EU. Podobně jako ve většině zemí EU¹¹ je ale nutné, aby i ČR začala dohlížet na to, jakým způsobem se politiky navzájem ovlivňují, více důsledně a systematicky. Tak může ČR dosáhnout větší efektivity vynaložených prostředků v rámci ZRS i ostatních politik.

Univerzální řešení pro koherenci politik neexistuje. Jednak proto, že se velmi liší politická a administrativní kultura jednotlivých zemí, a dále proto, že panují značné rozdíly v délce poskytování rozvojové spolupráce, v poskytovaném objemu, a tedy ve váze, kterou má rozvojová spolupráce v politickém životě různých zemí.

V zemích s vysokou mírou soudržnosti politik (jako např. Finsko, Švédsko či Nizozemí) se pozornost zaměřuje především na správné nastavení politických rozhodovacích procesů. Hlavní kroky pro posílení PCD vždy směřují ke **vtělení principů koherence do strategických vládních dokumentů**, ke zintenzivnění konzultací a **koordinace** s dalšími aktéry uvnitř i mimo státní správu. Důležitou roli hraje také posilování kapacit pro pochopení, analýzu a monitoring toho, jak – a s jakými dopady na chudé země – se relevantní (nerozvojové) politiky tvoří a realizují.

Zmínka o soudržnosti politik pro rozvoj se objevuje v *Zásadách pro rozvojovou spolupráci ČR po vstupu do EU*¹². Spíše než výraz politické a administrativní vůle MZV prosazovat PCD na různých úrovních tvorby českých politik se ale zatím jednalo o formální snahu reagovat na evropský a mezinárodní vývoj (zejména na dokument Evropský konsensus pro rozvoj či na doporučení OECD a OSN). Institucionalizace PCD v EU mimo jiné zavazuje Evropskou komisi k sestavování pravidelných zpráv o plnění tohoto rozvojového závazku jak na unijní úrovni, tak mezi členskými státy a obnáší i pravidelný dotazník o PCD, který musí MZV každé dva roky vyplňovat. Odkaz na tento koncept se neobjeví ani v připravovaném zákoně o rozvojové spolupráci. Přístup ČR k PCD by proto měl být rozveden v nové Koncepti ZRS České republiky na období 2011–2015.

Prubířským kamenem koherence je zejména úroveň **meziresortní koordinace**. Ta se musí týkat jak tvorby vlastních českých politik (např. migrace), tak ve zvýšené míře procesu koordinace pozic a tvorby instrukcí pro české zástupce v EU (společná zemědělská a společná obchodní politika). Transformace systému české ZRS bohužel nepřinesla průlom ani v jedné z těchto sfér.

Klíčové rozhodovací mechanismy

Nově vytvořená **Rada vlády pro ZRS má povinnost stát se hlavní platformou pro diskuse a rozhodnutí ve prospěch zvýšené soudržnosti českých politik pro rozvoj**. Rada disponuje zastoupením na vysoké úrovni, politickou funkcí i mandátem, který koherenci zmiňuje jako jednu z hlavních funkcí Rady¹³.

Dosavadní fungování Rady však za jejím potenciálem silně zaostává. MZV ani ostatní resorty nevyužívají jejich zasedání, konaných zhruba každé dva měsíce, k diskusi o reálných či možných konfliktech nebo synergiích mezi resortními politikami. Snahou zatím bylo vést zasedání spíše formálně, technicky, bez politických kontroverzí.

Podobně se reálným a nezbytným konfliktům mezi různými druhy národního a globálního veřejného zájmu vyhýbají v rámci systému koordinace vůči EU jak náměstci a ministři MZV ve Výboru pro EU, tak nižší státní úředníci, kteří zastupují MZV v příslušných resortních koordinačních skupinách, tzv. RKS (např. RKS Ministerstva průmyslu, Ministerstva vnitra či Ministerstva zemědělství). Klíčovým problémem je **nízká rozvojová koordinace uvnitř MZV**. Odbor rozvojové spolupráce (ORS) nemá mechanismy pravidelné komunikace s obchodními či evropskými odbory MZV, které pak resort zastupují vůči jiným ministerstvům. Při absenci podobných mechanismů i na dalších ministerstvech je pak logickým výsledkem to, že **rozvojové zájmy v celém systému koordinace české státní správy vůči EU nikdo dostatečně nezastupuje**.

11 Tzv. „staré“ členské státy EU.

12 *Zásady zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie*, příloha usnesení vlády ČR č. 302 ze dne 31. 3. 2004, paragraf 5.

13 *Statut Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci* schválený jako příloha usnesení vlády ČR ze dne 19. 12. 2007 č. 1439, http://www.mzv.cz/public/b7/96/8f/75674_14945_UV_1439_2007_Priloha.pdf.

Ani silně navýšené kapacity a snahy českých rozvojových nevládních organizací (např. aktivnější práce FoRS či pravidelná každoroční zpráva nevládních organizací o stavu koherence politik pro rozvoj v ČR) nemohou situaci zvrátit, pokud nedojde k posílení lidských a finančních zdrojů zejména na MZV, ale i v dalších resortech. Přitom mapování, analýzu i monitoring politických nesoudržností může MZV, které je ze zákona pověřeno koordinací české ZRS, z velké části přenést na vnější kontrahované subjekty.

Tvorba politik je v demokratických společnostech svěřena jak moci výkonné, tak moci zákonodárné. Svou pozitivní roli by proto v korekci nadměrné specializace a nedostatečné koordinace české státní správy mohli a měli sehrávat i **poslanci a poslankyně Parlamentu ČR**. Ti se však k podobným aktivitám doposud

stavěli stejně skepticky a pasivně jako k intenzivnější podoře ZRS obecně. Ani situace a zájem médií nenabízí více povzbudivé vyhlídky.

Aby česká ZRS byla skutečně účinná, je bezpodmínečně nutné posílit koherenci politik pro rozvoj. V prvé řadě **je třeba zajistit**, aby koherence politik pro rozvoj byla v nové koncepci ZRS na období 2011–2015 nejen ukotvena, ale aby tato koncepce naznačila i první konkrétní kroky. Dále je třeba vyšší soudržnost s rozvojovými cíli systematicky zakomponovat do fungování MZV a do agendy Rady pro ZRS. MZV by mělo začít prosazovat rozvojové zájmy v resortních koordinačních skupinách, a to především u těch ministerstev, jejichž politiky mají nejzávažnější dopady na chudé země (obchod, zemědělství, migrace).

ZRS v roce 2008 – objem a struktura pomoci



V roce 2008 oficiální rozvojová spolupráce (ODA)¹⁴ České republiky přesáhla **4,2 miliardy** Kč a tvořila **0,12 %** hrubého národního důchodu (HND)¹⁵. Oproti roku 2007 se jedná o nárůst o 600 milionů, resp. o jednu setinu procenta HND. ČR a další nové členské státy by měly do roku 2010 dávat na ODA 0,17 % HND a 0,33 % v roce 2015¹⁶. Tento cíl však ČR nesplní.

Poměr vícestranné a dvoustranné pomoci se v roce 2008 příliš nezměnil oproti roku předešlému. Vícestranná pomoc tvořila 53 % (oproti 55 % v roce 2007), zatímco bilaterální pomoc zbývajících 47 % (resp. 45 %)¹⁷. V plánu ZRS na rok 2010 a ve střednědobém výhledu financování do roku 2012 je snížen poměr dvoustranné spolupráce ze 48 % v roce 2009 na 39 % v roce 2010 a až na 34 % v roce 2012¹⁸. FoRS naopak považuje za vhodný poměr 60 % dvoustranné ZRS ku 40 % vícestranné. I subjekty zastoupené v Radě pro ZRS se domnívají, že poměr bilaterální pomoci by měl tvořit větší část ZRS (v průměru 56 % dvoustranné vůči 44 % mnohostranné)¹⁹, aby ČR měla vliv na dopady financovaných rozvojových intervencí, nesla

za ně zodpovědnost a zároveň aby docházelo k efektivní alokaci prostředků.

Na multilaterální části české ODA se nejvýznamněji podílejí příspěvky do rozpočtu Evropské komise, dále příspěvky do OSN a příspěvek do Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA) Světové banky.

Skutečná versus „zveličená“ pomoc

Mezi nevládními organizacemi, dárci a dalšími profesionály již řadu let víří debata o tom, co je „skutečná“ oficiální rozvojová spolupráce (Official Development Assistance - ODA). Oficiální rozvojová spolupráce by měla mít přímý pozitivní dopad na životy lidí žijících v chudobě. Nevládní organizace kritizují vlády za to, že v rámci svého statistického vykazování „nafukují“ data skutečné (bilaterální) pomoci a do této „zveličené“ (či „inflated“) pomoci zahrnují odpouštění dluhů, výdaje na vojenské a civilní mise, výdaje na péči o uprchlíky v dárcovských zemích či vládní stipendia zahraničním studentům z rozvojových zemí a další položky, které nepředstavují přímý efekt pomoci v rozvojové zemi. ODA se tak stává nadhodnocenou a zavádějící a obsahuje formy, které nepřinášejí přímý užitek chudým lidem. Ze systému, jakým jsou vykazovány údaje o struktuře oficiální rozvojové pomoci (ODA) pro Výbor pro rozvojovou spolupráci při OECD (OECD/DAC)²⁰, nevyplývá, jaké má „zveličená“ pomoc složení ani jakou část tvoří.

Významným faktorem růstu české ODA v roce 2008 je **zhruba trojnásobný nárůst výdajů na vojenské mise**, které byly do ODA započítány ve výši téměř 664 milionů Kč. Drtivou většinu (659 milionů Kč) tvoří výdaje na dva afghánské vojenské programy, jež byly do ODA započítány ve výši 43 % jejich celkových nákladů²¹.

14 „Oficiální rozvojová pomoc“ (Official Development Assistance – ODA) je rozvojová spolupráce, která je každoročně vykazována Ministerstvem zahraničních věcí Výboru pro rozvojovou spolupráci (DAC) při OECD. Mezinárodní závazky v oblasti ZRS jsou definovány v poměru ODA a hrubého národního důchodu. Pravidla pro výpočet ODA jsou obsaženy v dokumentu OECD „DAC Statistical Reporting Directives, DCD/DAC (2007)34“.

15 Výkaz MZV pro OECD/DAC, červenec 2009.

16 Viz Závěry Rady EU ze zasedání 24. 5. 2005 a Evropské rady 16. a 17. 6. 2005: „... členské státy, které přistoupily k EU po roce 2002 a které dosud nedosáhly poměru ODA k HND ve výši 0,17 %, se vynasnaží svoji ODA zvýšit, aby v rámci svých příslušných postupů přidělování rozpočtových prostředků této hodnoty dosáhly do roku 2010, zatímco ty členské státy, jež tuto hodnotu již překročily, se zavazují pokračovat ve svém úsilí; členské státy se zavazují, že do roku 2015 dosáhnou poměru ODA k HND ve výši 0,7 %, zatímco ty členské státy, které již této hodnoty dosáhly, se zavazují, že zůstanou nad touto hodnotou; členské státy, které přistoupily k EU po roce 2002, se do roku 2015 vynasnaží dosáhnout poměru ODA k HND ve výši 0,33 %“.

17 Údaje z roku 2007 pocházejí z publikace *Jak Česká republika pomáhá – Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007*, FoRS, Praha 2008.

18 Usnesení Vlády ČR č. 1134 ze dne 31. srpna 2009 Plán zahraniční rozvojové spolupráce na rok 2010 a střednědobý výhled jejího financování do roku 2012.

19 Vyhodnocení dotazníku pro subjekty zastoupené v Radě pro ZRS v souvislosti s přípravou nové Koncepce ZRS ČR na období 2011–2015 – jedná se o průměrnou hodnotu.

20 OECD/DAC rovněž vydalo stručného průvodce svou metodikou „Is it ODA?“, který poskytuje definici a pokrytí ODA – kterou část ZRS započítat a kterou již nikoliv – viz <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>

21 Údaje od MZV.

Tabulka 1: Složení oficiální rozvojové spolupráce ČR v r. 2008

STRUKTURA ODA	v mil. USD	v mil. Kč	% z ODA
DVOUSTRANNÁ OFICIÁLNÍ ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE	117,14	1 995,48	47,0 %
1. Projektová a programová pomoc (a + b)	60,89	1 037,26	24,4 %
a) investiční projekty	16,95	288,74	6,8 %
b) programová pomoc	43,94	748,52	17,6 %
z toho sektorová programová pomoc	43,94	748,52	17,6 %
2. Technická spolupráce	30,78	524,34	12,4 %
z toho stipendia	6,57	111,92	2,6 %
3. Humanitární pomoc	5,09	86,71	2,0 %
4. Oddlužení	1,20	20,44	0,5 %
5. Podpora českých NNO	0,53	9,03	0,2 %
6. Podpora mezinárodních NNO (ICRC)	0,45	7,67	0,2 %
7. Podpora PPP (public private partnership)	0,00	0,00	0,0 %
8. Podpora rozvojového vzdělávání a osvěty	1,08	18,40	0,4 %
9. Administrativní náklady	7,63	129,98	3,1 %
10. Uprchlíci v ČR	9,04	154,00	3,6 %
11. Ostatní	0,45	7,67	0,2 %
VÍCESTRANNÁ OFICIÁLNÍ ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE	132,07	2 249,81	53,0 %
1. Agentury OSN	9,03	153,83	3,6 %
2. Instituce EU	113,95	1 941,14	45,7 %
3. Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA)	4,86	82,79	2,0 %
4. IBRD, IFC, MIGA	0,41	6,98	0,2 %
5. Regionální rozvojové banky	3,13	53,32	1,3 %
6. Globální fond životního prostředí (GEF)	0,00	0,00	0,0 %
7. Montrealský protokol	0,31	5,28	0,1 %
8. Ostatní agentury	0,38	6,47	0,2 %
ODA CELKEM	249,21	4 245,29	100,0 %
HRUBÝ NÁRODNÍ DŮCHOD (GNI)	200 660,41	3 418 250,00	
ODA/HND v %	0,12	0,12	

Zdroj: Výkaz MZV pro OECD/DAC, zjednodušeno a upraveno.

Konkrétně se jednalo o vojenskou a bezpečnostní podporu Provinčního rekonstrukčního týmu (PRT)²², který působí v afghánské provincii Lógar, a kontingent na kábulském mezinárodním letišti, jehož součástí je vedle chemické průzkumné jednotky, operačního styčného a poradního týmu, leteckých odborníků a vojenské policie také polní nemocnice.

Vlastní rekonstrukční a rozvojové projekty Provinčního a rekonstrukčního týmu jsou v ODA vykazovány ze

100 % a v roce 2008 činily 26 milionů Kč. To je pouhý zlomek v porovnání s vojenskými výdaji, jejichž započítání do ODA je zdůvodňováno právě přítomností PRT a jeho rozvojovou činností.

Z 41 milionů Kč na **civilní misi**, které probíhají v gesci Ministerstva vnitra, tvoří největší částku česká účast na misi OSN v Kosovu (12 milionů, které tvoří 60 % z celkových výdajů na misi). Následuje účast na misích do Bosny a Hercegoviny, Afghánistánu a Libérie (všechny okolo 7 milionů Kč), které byly započítány do ODA ze 100 %. Zpravidla se jedná o monitoring činnosti místní policie a její výcvik. Zbylých šest misí

²² Provinční a rekonstrukční tým byl sestaven na základě usnesení vlády č. 928 ze srpna 2007.

Tabulka 2: Určení „skutečné“ výše ZRS ČR v roce 2008

Zveličená pomoc	v mil. Kč
Uprchlíci	154
Stipendia	112
Vojenské výdaje	664
Civilní mise	41
Oddlužení	20
Zveličená pomoc celkem	991
Skutečná pomoc	3254
Vykázaná ODA celkem	4245
% zveličené pomoci na ODA	23 %
„Čistá“ ODA jako procento HND	0,10 %

Zdroj: Výpočet zpracován na základě údajů MZV/ORS.

bylo započítáno do položky „civilní mise“ z 0–100 % v závislosti na jejich zaměření.²³

Rozvojový charakter vojenských misí je obecně považován za rozporuplný. Alarmující je však fakt, že výdaje vojenských misí započítané do ODA byly v roce 2008 vyšší než prostředky poskytnuté na řádně plánované dvoustranné projekty ZRS. Na ty bylo vynaloženo pouze 632 milionů Kč (dvoustranné a trojstranné projekty bez mimořádně schválené pomoci – 561 milionů Kč, projekty transformační spolupráce – 44 milionů Kč a projekty Provinčního a rekonstrukčního týmu v Afghánistánu – 26 milionů Kč).

V oblasti vykazování vojenských a civilních misí jako součástí ODA bylo dosaženo výrazně vyšší míry transparentnosti než v letech předchozích. Ovšem zahrnutí výdajů na vojenské mise procentem z celkových nákladů je velmi sporným výkladem Směrnice DAC pro statistické vykazování ODA²⁴. Připočtení enormních vojenských výdajů tak nepřiměřeně zkresluje výši skutečné pomoci poskytované ČR ve prospěch rozvojových zemí. Podle DAC je možné do ODA zahrnout „náklady dárcovské bilaterální účasti

na aktivitách vyjmenovaných níže, když jsou součástí post-konfliktní mírové operace Spojených národů,“ přičemž v jasně vyjmenovaných aktivitách figurují např. „lidská práva“, „monitoring voleb“ a pro český kontext nejdůležitější „rehabilitace základní národní infrastruktury“. „Aktivity“ by měly být prokázány a „náklady“ na ně zdůvodněny, nikoliv vykázané paušálně.

Významnou položkou ve vykazování ODA v roce 2008 tvoří výdaje na **uprchlíky** na území České republiky ve výši 154 milionů Kč a také **stipendia** pro studenty z rozvojových zemí ve výši 112 milionů Kč.²⁵ Význam obou těchto položek je pro rozvoj zemí, odkud uprchlíci či studenti pocházejí, značně pochybný, a proto by neměly být vykazovány jako součást skutečné ODA.

V roce 2008 studovalo na českých vysokých školách 760 vládních stipendistů z 80 zemí²⁶. Ačkoliv systém stipendií prochází dílčími pozitivními změnami, dosud se nepodařilo zvrátit negativní trend, kdy absolventi zůstávají v ČR a nevracejí se do zemí původu. V rámci rozvojové spolupráce je tak podporován „odliv mozků“ z rozvojových zemí.

Přes 20 milionů Kč bylo vykázano jako **oddlužení**. Týkalo se Nikaraguy a Sýrie (v obou případech kolem 10 mil. Kč). Na Konferenci OSN v Monterrey v roce 2002 se evropské země zavázaly, že odpouštění dluhů nesníží prostředky poskytnuté na pomoc rozvojovým zemím²⁷. Aby byla jistota, že k tomu nedochází, neměla by ČR oddlužení do ODA započítávat.

Humanitární pomoc v roce 2008 směřovala do řady zemí – nejvíce do Barmy (následky cyklonu Nargis, 10 mil. Kč), dále do Demokratické republiky Kongo, Gruzie, Súdánu, KLR, Zimbabwe, do zemí Afrického rohu, Libanonu, Senegal, Etiopie a do dalších zemí.²⁸

Na tzv. partnerství veřejného a soukromého sektoru (**PPP** – Public Private Partnership), které, podobně

23 Údaje od MZV.

24 OECD: *DAC Statistical Reporting Directives*, DCD/DAC (2007)34 – Definice slouží jako světový standard pro měření toků pomoci. Jako ODA se kvalifikují finanční toky do rozvojových zemí, které jsou poskytovány z veřejných zdrojů na bázi koncese (s dotačním elementem alespoň ve výši 25 %), hlavním cílem musí být podpora ekonomického rozvoje a prospěch rozvojových zemí. Výdaje na vojenskou pomoc a udržování míru jsou vyloučeny, až na velmi úzce definované výjimky.

25 Údaje od MZV.

26 MZV: *Informace o zahraniční rozvojové spolupráci realizované v roce 2008*.

27 UN Monterrey Consensus, Mexiko, 18. – 22. března 2002.

28 Informace z webových stránek MZV: *Humanitární pomoc poskytnutá ČR do zahraničí v roce 2008*, http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc_poskytovana_do/vyrocní_souhrny_hp/rok_2008.html.

jako trilaterální spolupráce u nevládních organizací, by přivedlo do ZRS soukromé prostředky na realizaci rozvojových projektů českými ziskovými subjekty, nebyly vyčleněny žádné prostředky. Tyto finance nejsou předjíhány ani ve střednědobém horizontu do roku 2012.

Do ODA lze dále zahrnout administrativní náklady v maximální výši 7 % dvoustranné ODA. ČR tyto administrativní náklady vykážala v plně možné výši (130 mil. Kč). Součástí těchto výdajů jsou i personální náklady – např. na odborníky Provinčního a rekonstrukčního týmu v Afghánistánu.

Z původně plánovaných 800 milionů Kč²⁹ na dvoustrannou ZRS (resp. dvoustranné a trojstranné projekty, projekty transformační spolupráce a stipendia) bylo v roce 2008 čerpáno méně, a sice 727 milionů Kč³⁰. Vedle pravidelného ročního plánu ZRS byla nesytemově schválena další pomoc, konkrétně Gruzii a Palestinským autonomním územím.

V červnu bylo vládou schváleno uvolnění *mimořádných finančních prostředků* na rozvojovou pomoc pro Palestinu ve výši 60 milionů Kč³¹ (bylo téměř vyčerpáno). O dva měsíce později byla schválena rekonstrukční a rozvojová pomoc Gruzii ve výši 150 milionů Kč³² na období 2008–2010, přičemž 20 milionů Kč bylo plánováno pro rok 2008 (19 mil. Kč bylo vyčerpáno). Jedná se o nebezpečný precedens, neboť jen menší část prostředků byla nově schválena a většina musela být převedena z jiných zemí.

Tato ad hoc rozhodnutí svědčí o tom, že ZRS zůstává i přes zjevný pokrok stále z velké míry pouhým geopolitickým nástrojem. „Rozvojová pomoc reagující na nahodilé mezinárodní události vyžaduje takovou pružnost systému, která stojí z velké části v protikladu k rozvojové spolupráci, založené na expertize a koordinaci s ostatními dárci,“ uvádí o těchto nesytemových rozhodnutích MZV publikace Ústavu mezinárodních vztahů.³³

29 Plán ZRS na rok 2008 schválený usnesením vlády č. 847/2007 ze dne 25. července 2007.

30 MZV: *Informace o zahraniční rozvojové spolupráci realizované v roce 2008*.

31 Usnesení vlády 801 ze dne 27. 6. 2008.

32 Usnesení vlády 1063 ze dne 20. 8. 2008.

33 ÚMV: *Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza Ústavu mezinárodních vztahů*, Michal Kořan a kol., 2009, ISBN: 978-

Objem pomoci dle typu realizátora

Největší objem dvoustranné spolupráce byl již tradičně realizován podnikatelskými subjekty (44 %), přičemž firmy implementovaly méně než třetinu z 302 projektů. Nevládní neziskové organizace, které realizovaly téměř polovinu všech dvoustranných projektů, čerpaly zhruba jednu pětinu prostředků. Odráží to charakter projektů realizovaných NNO, které jsou zaměřené více na sociální oblast a vzdělávání s velkou přidanou lidskou hodnotou, přičemž nákladnější projekty v oblasti infrastruktury jsou realizované podnikatelskými subjekty.

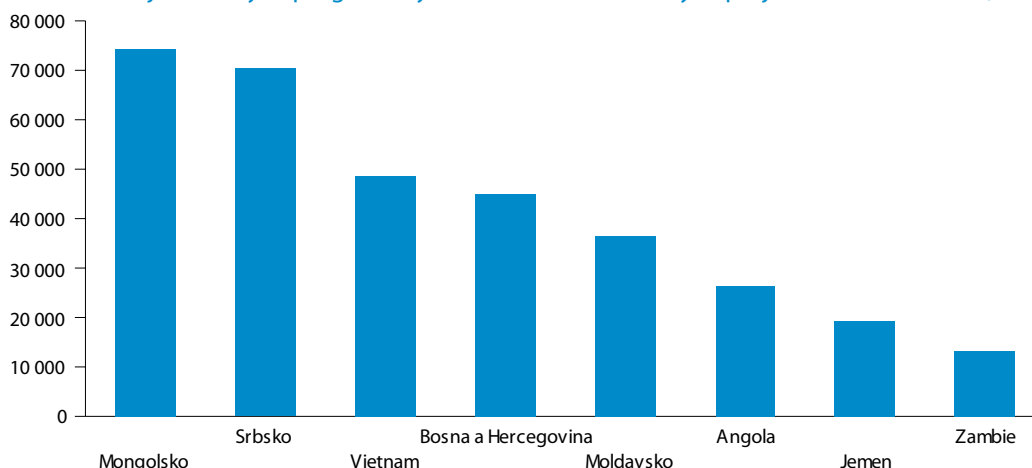
Tabulka 3: Podíl realizátorů na objemu dvoustranných, trojstranných a transformačních projektů ZRS ČR v roce 2008

Typ realizátora	Počet realizátorů	Čerpáno (v tis. Kč)	Podíl na čerpání (v %)
Podnikatelské subjekty	60	318 780	44
Nestátní neziskové organizace	75	157 208	22
Státní orgány a příspěvkové organizace	40	192 557	26
Územní samospráva	10	54 312	7
Univerzity	15	4 188	1
Celkový součet	200	727 045	100

Zdroj: „*Informace o ZRS realizované v roce 2008*“, MZV.

80-86506-78-4, kapitola Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Nástroj zahraniční politiky, nebo snižování globální chudoby?, Ondřej Horký.

Graf 1: Podíl jednotlivých programových zemí na dvoustranných projektech v roce 2008 (v tis. Kč)



Zdroj: zpracováno podle údajů v Informaci o ZRS realizované v roce 2008, MZV – konkrétně podle přílohy 2 (ZRS v roce 2008 – čerpání podle regionů).

Geografické zaměření dvoustranných a trojstranných projektů ZRS ČR v roce 2008

V roce 2008 pokračovala podpora osmi **programových** zemí³⁴: Angoly, Bosny a Hercegoviny, Jemenu, Moldavska, Mongolska, Srbska, Vietnamu a Zambie. Nejvíce pomoci (z dvoustranných projektů) plynulo do Mongolska (22 %) a Srbska (21 %), a naopak nejnižší podíl do Zambie (4 %), Jemenu (6 %) a Angoly (8 %).

Na projekty v osmi programových zemích bylo vynaloženo přibližně 70 %³⁵ z celkových prostředků na dvoustranné a trojstranné projekty. Ačkoliv v rámci zvyšování efektivity ZRS dochází k postupnému snižování množství cílových zemí, v roce 2008 tento trend ještě nebyl příliš patrný.³⁶

Dvoustranná ZRS byla v roce 2008 realizována kromě výše uvedených zemí v dalších cca padesáti zemích

(bez projektů transformační spolupráce, jejichž geografické zaměření je rozvedeno na konci kapitoly)³⁷.

Mezi programovými zeměmi se nacházejí pouze tři, které patří mezi **nejméně rozvinuté státy světa** (least developed countries – LDCs). Jedná se o Angolu, Jemen a Zambii. Tedy ty, do kterých plynou nejnižší objemy ZRS ze všech programových zemí.

Vedle osmi programových zemí, pro které byly vypracovány programy ZRS, existují také dvě střednědobé priority – Afghánistán, který patří mezi LDCs, a Irák.

V rámci podpory tzv. trojstranných projektů byla z MZV financována řada projektů nevládních organizací. Představují úspěšné projekty, které obdržely financování z Evropské komise, ze ZRS je zajištěno pouze spolufinancování (celkem v roce 2008 ve výši 14 mil. Kč). Mezi tyto projekty patří projekty osvěty a rozvojového vzdělávání realizované v ČR a EU a rozvojové projekty realizované i v jiných než programových zemích ZRS ČR.

Celkově plynulo v rámci dvoustranných a trojstranných projektů **pouze 17 %**³⁸ prostředků **do nejméně**

34 Spolupráce s těmito, původně „prioritními zeměmi“, probíhá na základě pětiletých programů ZRS schválených pro období 2006–2010 usnesením vlády č. 664/2005 o Zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2006.

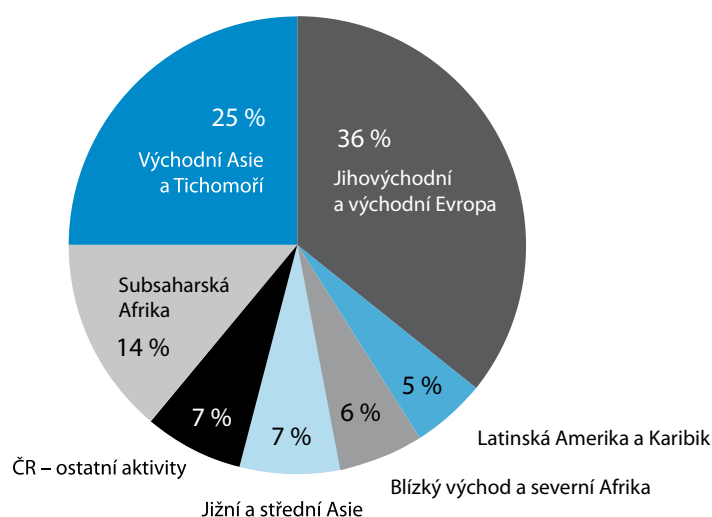
35 Propočítá autorka na základě informace v příloze 2 – Zahraniční rozvojová spolupráce v roce 2008 – čerpání podle regionů k *Informaci o ZRS realizované v roce 2008*, MZV.

36 Od roku 2009 byla MZV zavedena kategorie tzv. „projektových zemí“ – sem patří Etiopie, Kambodža, Kosovo a Palestinská autonomní území.

37 MZV: *Informace o ZRS realizované v roce 2008*, příloha 2 „Zahraniční rozvojová spolupráce v roce 2008 – čerpání podle regionů“.

38 Propočty autorky na základě informace v příloze 2 - Zahraniční rozvojová spolupráce v roce 2008 – čerpání podle regionů k *Informaci o ZRS realizované v roce 2008*, MZV.

Graf 2: Geografické zaměření dvoustranných a trojstranných projektů ZRS ČR v roce 2008



Zdroj: „Informace o ZRS realizované v roce 2008“, MZV.

rozvinutých zemí. Mezi jedenácti příjemci, kteří patří do této kategorie, dominovala vedle tří programových zemí a Afghánistánu také Etiopie. Přitom podle závěrů konference OSN v Monterrey a následně v Doha by mělo do nejméně rozvinutých zemí směřovat 0,15–0,20 % HNP.

„Česká dvoustranná pomoc zůstává zaměřena především na své jižní a východní sousedy spadající do kategorie zemí se středními příjmy a její charakter stále často odpovídá více potřebám českých vývozců než potřebám chudých obyvatel,“ uvádí v této souvislosti Ondřej Horký z Ústavu mezinárodních vztahů.³⁹

Z grafu 2 vyplývá, že pouze 14 % prostředků na dvoustranné a trojstranné projekty plynulo do Subsaharské Afriky.

Nejvýznamnější část zdrojů směřovala do jihovýchodní a východní Evropy (36 %) a do východní Asie a Tichomoří (25 %).

Sektorové složení projektů

Sektorové složení ZRS v roce 2008 je patrné z grafu 3. Nejsilnějším sektorem zůstal i nadále průmyslový rozvoj (170 mil. Kč), následovaný životním prostředím a zemědělstvím. Na čtvrtém místě je uveden souhrn projektů zaměřených do ČR (zejména projekty rozvojového vzdělávání, osvěty, budování kapacit), kontrola a koordinace rozvojové spolupráce Ministerstvem zahraničních věcí, administrativní náklady a malé lokální projekty. Ostatní sektory se pohybovaly pod 40 miliony Kč.

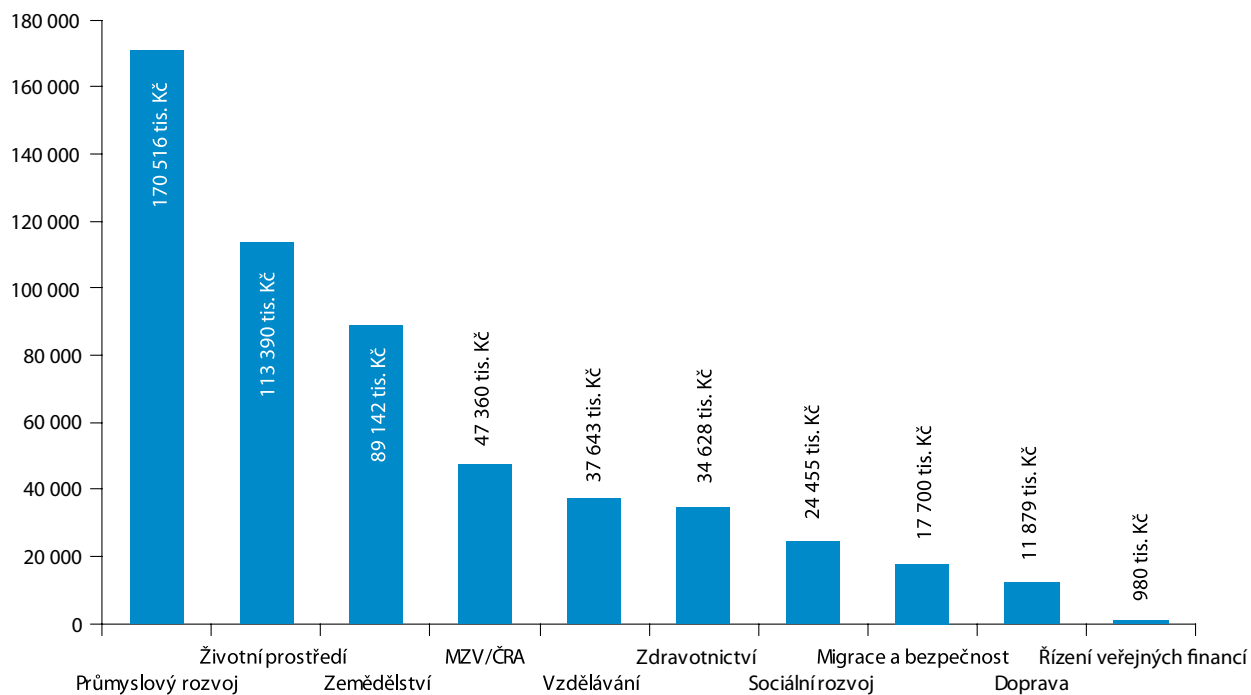
Transformační spolupráce

Projekty transformační spolupráce byly realizovány v devíti prioritních zemích transformační spolupráce a v dalších vybraných zemích světa. Nejvíce prostředků bylo alokováno do Běloruska (22 %), Iráku (9 %) a na Ukrajinu (8 %). V Myanmaru/Barmě, na Kubě a v Gruzii bylo využito shodně 7 % prostředků. Menší objemy pak byly čerpány na transformační projekty v Srbsku (5 %), Moldavsku (5 %) a v Bosně a Hercegovině (3 %). Na tyto projekty bylo celkem čerpáno přes 44 milionů Kč.⁴⁰

39 ÚMV: Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza Ústavu mezinárodních vztahů, Michal Kořan a kol., 2009, ISBN: 978-80-86506-78-4, kapitola Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Nástroj zahraniční politiky, nebo snižování globální chudoby?, Ondřej Horký.

40 MZV: Informace o zahraniční rozvojové spolupráci realizované v roce 2008.

Graf 3: Podíl sektorů na dvoustranných projektech ZRS



Zdroj: „Informace o ZRS realizované v roce 2008“, MZV.

Finanční a ekonomická krize

3.1 Globální rozsah a dopady krize na rozvojové země

Globální krize, která zasáhla svět, zahrnuje krizi **finanční, hospodářskou, potravinovou a dopady spojené s postupujícími klimatickými změnami**. Tyto krize se navzájem umocňují a dále prohlubují své negativní dopady na obyvatele. Je zřejmé, že nejvíce zasáhnou miliardu těch nejchudších, kteří nemají prostředky na vytváření rezerv a kteří nemohou počítat s účinnými programy pomoci od svých vlád. Je pravděpodobné, že počet nejchudších obyvatel planety se v důsledku krize ještě zvýší. Pokrok, kterého bylo v rozvojových zemích dosaženo, zejména v souvislosti s Rozvojovými cíli tisíciletí, tak může být do značné míry ztracen.

V rozvojových zemích trpí podvýživou čtvrtina dětí. Vysoké ceny potravin a ekonomická krize situaci zřejmě ještě zhorší. Je odhadováno, že během roku 2009 se dalších **55–90 milionů⁴¹ lidí ocitne v extrémní chudobě**. Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO) dokonce očekává, že v důsledku krize množství hladových a podvyživených lidí přesáhne jednu miliardu,⁴² a stoupne tak na **historicky nejvyšší hodnotu**.

Finanční krize, která vznikla ve finančním sektoru vyspělých zemí v roce 2008, dopadla i na ty, kteří za její vznik nenesou zodpovědnost – na rozvojové země a jejich obyvatele. Krize nejprve zasáhla finanční sektor Spojených států a Evropy a poté se přelila do dalších oblastí jejich hospodářství. Vedla zejména k poklesu spotřeby, růstu nezaměstnanosti a k rekordním rozpočtovým deficitům. Krize se přenesla do rozvojových zemí zejména obchodní či finanční cestou a na různé rozvojové země dopadá rozdílně podle stavu a složení jejich ekonomické struktury a její vnější provázanosti. Platí však, že není země, která by nebyla nějakým způsobem zasažena.

Zahraniční obchod rozvojových zemí byl postihnut drastickým propadem **exportu**, protože poptávka v Evropě, ve Spojených státech a v Číně klesla. Propad cen komodit zasáhl řadu chudých zemí Afriky (jmenujme alespoň Ghanu, Keňu, Mali, Senegal, Tanzanii

a Ugandu) vyvážejících suroviny, jejichž ceny se propadly o desítky procent (např. káva, bavlna, měď, ořechy).

Rozvojové země s relativně vyspělým kapitálovým trhem (např. Pákistán, Nigérie, Filipíny) zasáhla finanční krize přímo prostřednictvím kolapsu finančního trhu v bohatých zemích. Řada rozvojových zemí byla postižena obrovským **propadem kapitálu** mířícího do jejich ekonomik.

Země zasáhl **odliv úvěrů**, takže rozvojové země nyní nejsou schopny dostat nové půjčky (a pokud ano, musejí platit daleko vyšší úroky než v minulosti)⁴³. Velmi vážným důsledkem je pokles **přímých zahraničních investic** do rozvojových zemí, který svazuje ekonomický rozvoj.⁴⁴

Rozvojové země byly také zasaženy výrazně nižším příjmem z **remitencí** zasílaných emigranty z chudších zemí, kteří pracují v zemích bohatších. V případě Vietnamu činí remitence 8 % HDP, v případě Moldavska dokonce 38 %.⁴⁵ Přitom v Moldavsku se za první čtvrtletí roku 2009 propadly o třetinu⁴⁶ a do země se vracely desítky tisíc propuštěných pracovníků.

Nižší ochota obyvatel bohatého Severu cestovat na Jih se projevila propadem v příjmech z turismu, který bolestivě zasáhl např. jižní a východní Afriku. Například v Keni dosáhl pokles v poptávce po turistických službách 30 %.

Jak krize postupuje, **roste nezaměstnanost**. Mezinárodní organizace práce (International Labour Organisation – ILO) odhaduje, že v případě nejhoršího

41 Recent gains in eradicating hunger and poverty endangered by economic and food crises, says UN report http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/PR_Global_MDG09_EN.pdf, červenec 2009.

42 United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, Outcome document of the Conference, New York, 24.–26. června 2009.

43 Podle zprávy *From London to Pittsburg, assessing G20 action for developing countries*, kterou zveřejnil Eurodad 16. září 2009, se úroky pro rozvojové země zvýšily z předkrizových 6,4 % na 11,7 %.

44 Použité zdroje: *Millennium Development Goals - Impact of the Financial Crisis on Developing countries*, European Commission, SEC(2009), 445/2, 2009 a *Effects of the Global economic Crisis on Developing Countries*, South Centre, Global Governance for Development Programme, březen 2009.

45 Overseas Development Institute: *The global financial crisis and developing countries – What can the EU do?*, leden 2009, citovaná data jsou z roku 2007.

46 Remittances to Moldova decrease by a third in 1st quarter of 2009, <http://economie.moldova.org/news>, 9. červen 2009.

scénáře bude až 200 milionů pracovníků v rozvojových zemích bez práce, a bude tak zatlačeno pod hranici chudoby⁴⁷.

Různé kombinace výše popsaných dopadů začaly na rozvojové země postupně doléhat zhruba od posledního čtvrtletí roku 2008, přičemž celkové důsledky zatím nejsou známy. Je však jisté, že **krize výrazně zvýší chudobu** a významně zpomalí dosažení pokroku i v oblastech, jako je zdravotnictví, vzdělávání a přístup k nezávadné vodě. Zhoršení ekonomické situace může v řadě zemí a regionů vést ke vzniku či prohloubení konfliktů, zvýšení nestability a snížení bezpečnosti.

Například nevládní organizace ActionAid odhaduje, že jen Afrika v důsledku krize do konce roku 2009 ztratí 49 miliard dolarů⁴⁸ z externích příjmů, jako jsou příjmy z exportu, přímé zahraniční investice, remitence, rozvojová pomoc a další zdroje.

47 International Labour Organisation: *Global Employment Trends 2009*, Geneva, leden 2009.

48 ActionAid: *Where does it hurt? The impact of the financial crisis to developing countries*, březen 2009: http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/where_does_it_hurt_final.pdf.

3.2 Důsledky finanční krize pro rozvojovou spolupráci

V době, kdy rozvojovým zemím klesají příjmy z exportu, ze soukromých finančních toků, půjček a remitencí, je oficiální rozvojová spolupráce (ODA) nesmírně důležitá pro snížení negativních dopadů krize a pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí.

Navzdory tomu, že při jednáních na vysoké úrovni zaznívají z úst politiků často prohlášení, že krize by neměla být v rozvinutých zemích používána jako záminka pro omezení výdajů na rozvojovou spolupráci, rozvoji není v rámci navrhovaných řešení věnována dostatečná pozornost.

Staré závazky a nová opatření na mezinárodní scéně

Vyspělé státy se již několikrát v minulosti **zavázaly vyčlenit** na rozvojovou pomoc **dodatečné zdroje**. Na summitu skupiny **G8** ve skotském Gleneagles v roce 2005 se nejvyspělejší státy světa dohodly, že do roku 2010 každoročně zvýší pomoc o 50 miliard dolarů, přičemž polovina z těchto prostředků poplyne do Afriky. V červenci 2009 se v Itálii uskutečnilo zasedání G8, na němž byl závazek z Gleneagles zopakován, byť je již téměř jisté, že cíl nebude splněn.⁴⁹ Na summitu bylo slíbeno 20 miliard dolarů na tři roky pro boj proti hladu. Nevládní organizace ActionAid přitom tvrdí, že aby byl zastaven růst počtu hladovějících lidí, světoví lídři by museli poskytnout 23 miliard dolarů ročně.⁵⁰

Na Konferenci **OSN** o financování rozvoje v listopadu 2008 v **Doha** vlády zdůraznily potřebu dostát existujícím závazkům⁵¹ vůči rozvojovým zemím navzdory postupující ekonomické krizi. Tentýž slib byl zopakován v červnu 2009 v New Yorku na Konferenci OSN

o světové finanční a ekonomické krizi a jejích dopadech na rozvoj.⁵²

Skupina **G20** představuje hlavní fórum, na němž se vyjednává o protikrizových opatřeních na globální úrovni a o budoucí podobě ekonomicko-politického systému na zmírnění dopadů krize v rozvojových zemích. Reakce G20 však není dostatečně rychlá ani razantní.

V závěrečném prohlášení z londýnského summitu skupiny G20 z 2. dubna 2009 účastníci uznali „nerovnoměrný dopad krize na zranitelné skupiny obyvatelstva v rozvojových zemích“. Ovšem z celkových 1,1 bilionu amerických dolarů, které země G20 ohlásily pro boj s krizí, je na pomoc nejchudším rozvojovým zemím vyčleněno méně než 5 %.⁵³ Na zářijovém summitu G20 v Pittsburgu pro chudé země nebyly přislíbeny žádné dodatečné prostředky. Byl zde pouze znovu potvrzen závazek z Gleneagles.

Mezinárodní instituce postupně přistoupily k opatřením na zmírnění dopadů problémů na rozvojové země. K těm bezprostředním opatřením patří například první kroky **Mezinárodního měnového fondu** (MMF) a Světové banky. V prvním případě se jednalo o zřízení tzv. „krátkodobého likvidního nástroje“ (Short-Term Liquidity Facility), jehož posláním je zvýšit finanční likviditu. Dosáhnout na tuto pomoc však mohly jen země s dlouhodobě stabilní a silnou hospodářskou politikou.

Nízká dostupnost prostředků pro nejméně rozvinuté státy doprovází i uvolnění 250 miliard dolarů (tzv. zvláštní práva čerpání – Special Drawing Rights) z rezervy MMF. Tyto finance mají posílit likviditu zemí,

49 European network on debt and development: *The 2009 G8: what has been achieved on development and finance?*, 13. července 2009.

50 <http://www.actionaid.org/pages.aspx?PageID=34&ItemID=479>.

51 ODA by měla tvořit 0,7 % HNP, přičemž 0,15 – 0,20 % HNP by měla být ODA plynoucí nejméně rozvinutým zemím. Dále by měla být splněna prohlášení obsažené v tzv. Miléniové deklaraci OSN, týkající se Rozvojových cílů tisíciletí.

52 Resolution adopted by the General Assembly, 63/303, 13. července 2009, Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development.

53 Summit G20 měl přesto jeden důležitý výsledek. Byla posílena mezinárodní spolupráce v oblasti výměny informací o daních. Vytvoření černého, šedého a bílého seznamu zemí podle míry spolupráce jejich soudů při výměně informací by mělo vést ke zvýšení transparentnosti a ke snížení objemu nelegálních finančních toků. Ty jsou odhadovány na mnohonásobně vyšší, než je globální ODA. Některé nevládní organizace však tento krok považují za nedostatečný, protože rozvojovým zemím by více prospělo, kdyby výměna informací byla globální, automatizovaná, multilaterální, a zejména vymahatelná.

ovšem neadekvátně nastavený systém kvót umožňuje nejméně rozvinutým státům z této sumy čerpat méně než 8 % prostředků.⁵⁴ MMF by měl na nátlak světových politiků prodat část svých zlatých rezerv a získaných 6 miliard dolarů použít na dostupné půjčky pro nejchudší země v příštích dvou až třech letech.

Světová banka zvýšila svou finanční podporu rozvojovým zemím, které se potýkají s propadem příjmů, investic a obchodu. V prosinci 2008 banka spustila „rychlý nástroj reagující na finanční krizi“ (Financial Crisis Response Fast-Track Facility) s cílem urychlit přístup nejchudších zemí ke zdrojům prostřednictvím zrychleného schvalovacího procesu pro získání peněz z Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA). Ta během tří let poskytne až 42 miliard dolarů na záchranné sítě, investice do infrastruktury, vzdělávání a zdravotnictví.⁵⁵ Ačkoliv Světová banka postupně snižuje množství hospodářsko-politických podmínek, kterými své půjčky podmiňuje, míra kondicionality (tj. podmiňování pomoci) zůstává i nadále vysoká.

Evropská unie je největším dárce pomoci na světě a také nejvýznamnějším obchodním partnerem pro rozvojové země. Vliv EU na možnost zmírnit dopady ekonomické krize na rozvojové země je značný. Dá se však říci, že Evropská komise (EK) v tomto ohledu zdaleka nevyužila veškerý potenciál. Na jaře 2009 sice přišla se strategií na pomoc rozvojovým zemím⁵⁶, která zahrnuje řadu zajímavých bodů, selhává však v tom zásadním – v poskytnutí dodatečných prostředků.

Strategie se věnuje tomu, jak budou prioritizovány a urychleny finance ze stávajícího rozpočtu, např. prostřednictvím nástrojů „Vulnerability FLEX“ a „Food Facility“. Obsahuje také snahu o mobilizaci dodatečných zdrojů pro rozvoj mimo ODA, zvýšení efektivity

pomoci⁵⁷ a výzvu členským státům k vypracování individuálních akčních plánů pro implementaci závazků z Akkry (Accra Action Plan)⁵⁸.

Závazek **členských zemí EU** vydávat v roce 2010 na ODA 0,51 % jejich HND (0,17 % v případě tzv. nových členských zemí) a v roce 2015 0,7 % (resp. 0,33 % u nových členských zemí)⁵⁹ byl v květnu 2009 na zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) potvrzen. Následně se tak stalo i o měsíc později na zasedání Evropské rady.

Příklady zemí, které ODA výrazněji snížily či zastavily její nárůst

Přesto ne všechny členské země postupují v souladu s tímto závazkem. **Irsko**, které se potýká s velkými ekonomickými problémy, za poslední rok zkrátilo rozvojový rozpočet celkem o 20 %. Původně chtěla irská vláda jít ostatním zemím příkladem a překonat stávající závazky. Irové plánovali 0,6 % HND v roce 2010, ovšem v roce 2009 bude zřejmě ODA představovat pouze 0,48 %.⁶⁰ Irská rozvojová pomoc i přes současné škrty patří ke špičce mezi dárce. Irsko například dlouhodobě nevykazuje žádnou „zvličenou“ pomoc⁶¹ (výdaje na uprchlíky v Irsku, oddlužení a pouze minimum výdajů na studenty), takže irská ODA je skutečně „čistou“ pomocí, která se navíc vyznačuje nezávaností a zaměřením na nejchudší země.

Itálie, která je na tom s plněním závazku velmi špatně, v roce 2009 rozvojový rozpočet snížila (o 56 % výdajů v rámci ministerstva zahraničních věcí, které tvoří 23 % výdajů ODA). Je odhadováno, že se italská pomoc sníží z 0,22 % ODA/HND v roce 2008 na 0,15–0,17 % v roce 2009. Významné škrty italské rozvojové pomoci

54 Eurodad: *Implementing the G20 deal on IMF drawing rights and golden sales and the review of lending facilities for low-income countries*, červenec 2009, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3819>.

55 European Commission: *Millennium Development Goals - Impact of the Financial Crisis on Developing countries*, SEC(2009), 445/2, 2009.

56 European Commission: *Supporting developing countries in coping with the crisis*, COM(2009) 160/4.

57 Dokument uvádí, že neefektivita pomoci z důvodu nízké míry koordinace a vysoké míry nepředvídatelnosti zvyšuje náklady o 15–20 %, stejně jako vázaná pomoc.

58 Tzv. „Accra Agenda for Action“ přijaté v Akkře v r. 2008 na Fóru na vysoké úrovni.

59 Jeden ze závěrů Evropské rady z května 2005.

60 Tisková zpráva – Dóchas, 22. 4. 2009, http://www.dochas.ie/pages/resources/documents/090422_Irish_Government_fails_to_follow_UK_leadership.pdf.

61 Concord: *Lighten the load – In a time of crisis, European aid has never been more important*, AidWatch Report, 2009.

vyvolaly silnou mediální odezvu během summitu G8 v červenci 2009, neboť Itálie předsedala africké části summitu, což média označovala za současné situace jako nelegitimní.⁶² Itálie na mezinárodních fórech usiluje o rozšíření definice ODA, aby se do ní započítávaly i remitence, přímé zahraniční investice a soukromé dary.

Francie, která patří z hlediska objemu ODA mezi pět největších donorů na světě (spolu s USA, Británií, Německem a Japonskem), rozvojový rozpočet v roce 2009 sice nekrátila, ovšem s plněním závazku je velmi pozadu. V roce 2008 bylo poskytnuto 0,39 % na ODA, což z hlediska poměru výdajů k procentu HND řadí Francii až na 13. místo mezi dárce.⁶³ V roce 2010 je očekáván rozpočet ODA ve výši 0,41 % HND.

Litva byla spolu s Kyprem hodnocena jako jediná z nových členských zemí, jež pravděpodobně dosáhne závazku (0,17 % HND v roce 2010). V roce 2009 však v důsledku krize krátila rozvojový rozpočet ministerstva zahraničních věcí o 25 %.⁶⁴

Lotyšsko, které se v prvním pololetí 2009 pohybovalo na hranici státního bankrotu, svůj rozvojový rozpočet na rok 2009 v podstatě zrušilo.⁶⁵

Příklady zemí, které závazky plní

Řada dárců ovšem v době krize usiluje o splnění svých závazků vůči rozvojovým zemím a rozpočet ODA drží na plánované výši.

Například **Velká Británie** nepřistoupila k žádným škrtnům ze svého rozvojového rozpočtu a zdá se, že tuto pozici hodlá držet i nadále. V dubnu 2009 znovu potvrdila, že chce v letech 2010–2011 dosáhnout

0,6 % ODA na HND, čímž výrazně překročí kolektivní závazek EU.

Taktéž **Lucembursko**, **Švédsko** a **Norsko** nepřistoupily k redukci výdajů na rozvojovou spolupráci. Všechny tři země patří mezi nejlepší dárce, přičemž jejich ODA v roce 2008 byla v rozmezí 0,9–1 % HND.

Belgie i přes velmi nepříznivou ekonomickou situaci dodržela cíl 0,6 % HND v roce 2009 a neoznámila, že by chtěla odstoupit od cíle 0,7 % HND v roce 2010.

Nizozemí v roce 2010 dosáhne původního cíle 0,8 % HND. Vzhledem k nižšímu výkonu ekonomiky byl však rozpočet zkrácen o téměř 600 milionů eur.

U **Malty** a **Slovenska**, dvou nových členských států, došlo v roce 2009 ke zvýšení rozpočtů na ODA. V případě Malty dokonce o 43 %.⁶⁶

62 Action Aid – Itálie, <http://actionaiditaly.blogspot.com/2009/08/italian-oda-in-2009-after-g8-summit.html>, 8. 5. 2009.

63 Coordination Sud: *L'aide publique au développement: la France n'est pas a la hauteur*, 30. 3. 2009 http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Bilan_APD_francaise_2001-2008_30-03-09-2.pdf.

64 Trialog: *Changes in ODA due to global financial downturn*, březen 2009, <http://www.trialog.or.at/images/doku/changes-in-oda-march-2009.pdf>.

65 The Courier: The Magazine of ACP and EU Cooperation, <http://www.acp-eucourier.info/NGOs-alert-over-aid-cuts.703.0.html>.

66 Concord: *Lighten the Load – In a time of crisis, European aid has never been more important*, květen 2009.

3.3 ZRS ČR v době finanční krize

Ačkoliv MZV si je dobře vědomo závazků ČR (0,17 % ODA/HND v roce 2010, resp. 0,33 % v roce 2015) a opakovaně je zdůrazňuje, nedokáže růst výdajů na ZRS obhájit před Ministerstvem financí. A ve stínu krize se MZV nepodařilo prosadit ani jejich zachování na stejné výši proti roku 2009.

V polovině roku 2008 byl na meziresortní Radě pro ZRS představen „minimalistický“ plán MZV na růst ODA/HND o 0,01 % ročně. Tímto navýšením by se sice nepodařilo dosáhnout výše, ke které se ČR zavázala, ale alespoň by byla ukotvena vzestupnost trendu ZRS. V listopadu Ministerstvo financí označilo plán za velkou výzvu, zatímco pro MZV zůstal „směrodatný a nerevidovatelný“⁶⁷. V průběhu roku 2009 však začalo být zřejmé, že státní rozpočet bude krácen napříč resorty a že krácení se ZRS zřejmě nevyhne.

Na jaře 2009 bylo oznámeno „zmrazení“ veřejných výdajů **ve výši 5 %**. Toto faktické **krácení** se samozřejmě týkalo i běžného rozpočtu na ZRS v roce 2009. Snížení se nejvíce dotklo nepovinných příspěvků multilaterálním organizacím a některých dvoustranných projektů. Několik nezahájených témat bylo zrušeno a u několika dalších témat byl zkrácen rozpočet.

Krácení výdajů na ZRS v roce 2010

K drastičtějšmu poklesu výdajů na dvoustrannou ZRS dojde až v roce 2010. Plán ZRS na rok 2010 a střednědobý výhled na období 2010–2012 byl před svým schválením (resp. u střednědobého výhledu „vzetím na vědomí“) vládou mnohokrát MZV přepracováván. Všechna ministerstva dostala jednotné zadání – zkrátit své plánované rozpočty na rok 2010 o 20 %. MZV přistoupilo k úkolu i v rámci ZRS. Do celkového rozpočtu ZRS vstupují i rozpočty ostatních ministerstev, a tedy i jejich rozdílných priorit. Celkem došlo ke **snížení výdajů na ZRS v roce 2010 o 16 %** (oproti původně plánovaným výdajům na rok 2010).

Do skutečného krácení by se měla započítat i nedosažitelnost prostředků, které byly určeny na pokračující rozvojové projekty, ale v daném roce většinou z důvodů různých vnějších okolností nemohly být reali-

zátorem plně vyčerpány. Každé resortní ministerstvo, v jehož gesci je daný projekt realizován, může převést tyto prostředky Ministerstvu financí a účelově je vázat na pokračování projektu v následujícím roce. Ministerstvo financí nicméně přistoupilo ke „zmrazení“ i těchto prostředků a bylo na každém ministerstvu, aby si je obhájilo. Řada ministerstev tak neučinila dostatečně důrazně ve prospěch zachování prostředků pro účely ZRS. Ministerstvo financí tak převedené prostředky z roku 2008 neuvolnilo. Podobný přístup se pak projevil i při jednání o rozpočtu na rok 2010.

V období 2010–2012 je podíl ODA na HND každoročně plánován na 0,13 %. **ČR tedy nesplní svůj závazek**⁶⁸ zvýšit poměr ODA/HND do roku 2010 na 0,17 %. Požadované výše ODA však nebude dosaženo **minimálně ani do konce roku 2012**, což s největší pravděpodobností negativně ovlivní i dosažení závazku 0,33 % v roce 2015.⁶⁹

Rozpočet na dvoustranné projekty ZRS (včetně rekonstrukční a rozvojové pomoci Gruzii) byl v roce 2010 snížen o více než 140 milionů Kč. Z původně plánovaných 855 milionů Kč tak zbylo 714 milionů.⁷⁰ Omezení prostředků se nejvíce projeví u připravovaných témat či nezahájených projektů.

Nejvýraznější krácení, ve výši 20 %, se týká MZV (včetně ČRA), ministerstev vnitra, dopravy, zemědělství a financí. O 15 % byly kráceny výdaje v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví, o 10 % Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva životního prostředí. O nejméně – 5 %, byla krácena vládní stipendia pro zahraniční studenty v gesci Ministerstva školství. Tak nízké krácení u této položky je zarážející, protože se jedná o jeden z nejméně efektivních nástrojů ZRS.

68 Dárcovské země, které jsou členy OECD/DAC, poskytly v r. 2008 na ODA v průměru 0,42 % hrubého národního důchodu, přičemž podíl ODA/HND současných členských států EU má v souladu se závěry Evropské rady z května 2005 činit minimálně 0,7 % v roce 2015 (a 0,51 % v roce 2010).

69 *Střednědobý výhled financování ZRS a humanitární pomoci na roky 2010–2012*, příloha usnesení vlády č. 1134 ze 31. srpna 2009.

70 *Plán ZRS pro rok 2010*, schválený usnesením vlády č. 1134 ze 31. srpna 2009.

67 Záznam z 5. zasedání Rady ZRS, 25. 11. 2008.

3.3 ZRS ČR v době finanční krize

Vzhledem k tomu, že pro většinu ministerstev byl rok 2010 posledním rokem realizace ZRS, kdy už jen dokončují projekty, je krácení u většiny resortů v řádu milionů. Pouze u MZV/ČRA, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva zemědělství je v řádu desítek milionů.

K absolutně **největšímu krácení**, o více než 54 milionů Kč, dochází v **gesci MZV/ČRA**. V první řadě byly omezeny prostředky na nová témata, tedy na **dosud nezahájené projekty**. Snížení o cca 12 milionů Kč zasáhlo například sektor zdravotnictví. Sektor zemědělství byl snížen o více než polovinu (přibližně z 39 mil. Kč na 16,5 mil. Kč). K snížení o cca 7 milionů Kč došlo také v sektoru životního prostředí, kde nebudou vypsány projekty na tři identifikovaná témata ve Vietnamu (s celkovým rozpočtem 15 mil. Kč).⁷¹ Prostředky na mimořádnou rekonstrukční a rozvojovou pomoc Gruzii byly omezeny z 60 milionů Kč na 48 milionů Kč.⁷²

Z hlediska **dotáčnických programů** MZV bylo krácení uměřené, nejvíce se dotklo ministerského „informačního a osvětového programu o ZRS“, který klesl ze 4 milionů na 1 milion Kč. Významněji zasaženo bylo také „posilování kapacit NNO“, původně plánovaných 9,25 milionů bylo sníženo na 7 milionů Kč. Podpora trojstranným projektům byla celkem o 250 000 Kč navýšena, ovšem nově došlo k jejímu rozdělení na dvě části: na spolufinancování projektů z EU a na podporu trojstranných projektů bez teritoriálního omezení. Je příznivé, že tato část prostředků nebyla krácena, neboť přináší významné vnější prostředky na realizaci rozvojové spolupráce českými neziskovými subjekty.

Také je chválné, že se škrty výrazněji nedotkly prostředků na rozvojové vzdělávání a osvětu, které jsou pro veřejnou podporu rozvojové spolupráce důležité, a přitom je na ně velmi obtížné získat finance ze soukromých zdrojů. Úspory v řádu milionů budou

také na provozu ČRA a na kontrole, evaluaci a koordinaci projektů.⁷³

Pokračujících projektů Ministerstva zemědělství se propad nedotkne, neboť nebyl zahájen jeden projekt v Jemenu, jehož rozpočet snížení financí kompenzuje. Rozpočty projektů Ministerstva životního prostředí byly plošně sníženy o 10 %. Dva projekty v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí byly kráceny v součtu také zhruba o 10 %. Výdaje na projekty Ministerstva vnitra jsou oproti loňskému plánu zmenšeny o 20 %, přičemž došlo k významnému přeskupení prostředků směrem od programových zemí k zemím „ostatním“.⁷⁴

Tabulka 4: Vývoj plánovaných prostředků na dvoustrannou* ZRS

Rok	2008**	2009	2010	2011	2012
Plán. výdaje na dvoustrannou ZRS v tis. Kč	880 000	860 000	714 443	679 443	679 443
Meziroční změna	15 %	-2 %	-20 %	-5 %	0 %
Změna oproti roku 2008	0 %	-2 %	-19 %	-23 %	-23 %

* Dvoustranná ZRS je zde chápána v užším slova smyslu – zahrnuje dvoustranné projekty, dotační programy MZV (včetně trilaterálních projektů), stipendia, zdravotní péči o stipendisty, transformační spolupráci, provozní náklady ČRA, výdaje na kontrolu a administraci. Naopak nezahrnuje výdaje na vojenské a civilní mise, uprchlíky, dvoustranné příspěvky multilaterálním organizacím a oddlužení.

** Včetně mimořádné pomoci Gruzii a Palestině (80 mil. Kč).

Zdroje dat: plány ZRS na roky 2007, 2008, 2009 a 2010 včetně výhledu do roku 2012.

Ve **výhledu na roky 2011 a 2012** dochází k **absolutnímu propadu** dvoustranné ZRS na 679 milionů Kč (v obou dvou letech), což je o 200 mil. Kč méně, než bylo plánováno pro rok 2008. Ačkoliv by měla ČR usilovat o splnění svých závazků na úrovni EU, a navyšovat tak prostředky na ZRS, trend je zcela opačný.

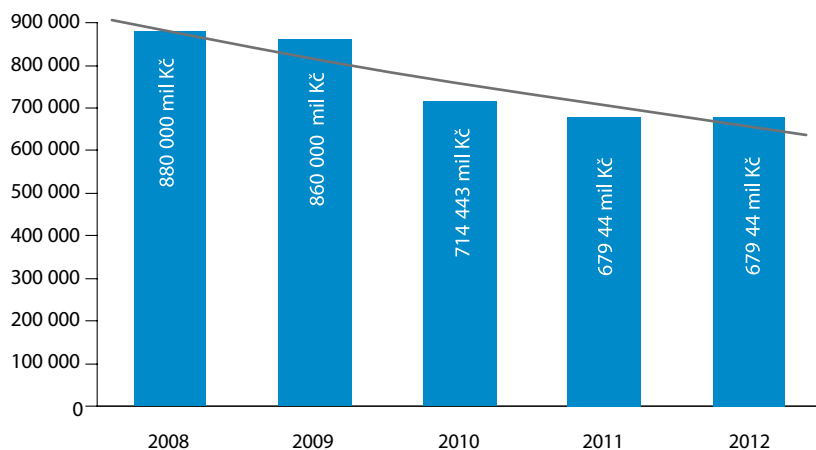
71 Porovnání Plánu ZRS pro rok 2009 s výhledem na období 2010–2011 (konkrétně přílohy „Projekty/témata RS v programových projektových zemích a Projekty/témata RS v r. 2009“ a „Neprioritní země“ z webových stránek ČRA) s Plánem ZRS pro rok 2010 – Témata/projekty rozvojové spolupráce podle sektorů v roce 2010 a výhled jejich financování v letech 2011 a 2012.

72 Usnesení vlády č. 1134 z 31. 8. 2009.

73 Porovnání Plánu ZRS pro rok 2009 s výhledem na období 2010–2011 (konkrétně přílohy „Projekty/témata RS v programových projektových zemích a Projekty/témata RS v r. 2009“ a „Neprioritní země“ z webových stránek ČRA) s Plánem ZRS pro rok 2010 – Témata/projekty rozvojové spolupráce podle sektorů v roce 2010 a výhled jejich financování v letech 2011 a 2012.

74 Tamtéž.

Graf 4: Vývoj plánovaných prostředků na dvoustrannou ZRS



Zdroje dat: plány ZRS na roky 2007, 2008, 2009 a 2010 včetně výhledu do roku 2012.

Z **výhledu na roky 2011 a 2012** vyplývá, že v roce 2011 vypíše ČRA výběrová řízení na projekty v celkové hodnotě 233 milionů Kč. Nejvíce prostředků poplyne do sektoru průmyslu (115 mil. Kč), zemědělství (48,5 mil. Kč) a životního prostředí (39 mil. Kč). Sektor sociálního rozvoje byl oproti plánu významně posílen na 26 milionů Kč. Sektor vzdělávání byl zachován na zhruba stejné výši, jak bylo plánováno, tedy 46 milionů Kč bez stipendií. Na sektor migrace a bezpečnosti je v roce 2011 alokováno cca 26 milionů Kč, přičemž se dá očekávat, že tyto projekty budou do značné míry probíhat v neprogramových a neprojektových zemích. Na sektor dopravy v roce 2012 nejsou určeny žádné prostředky.⁷⁵

Tabulka 5: Objem oficiální rozvojové asistence (ODA) za roky 2007 a 2012 a výhled na období 2009–2012 (v mil. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ODA	3 633	4 245	4 561	4 442	4 712	4 986
ODA/HND	0,11 %	0,12 %	0,13 %	0,13 %	0,13 %	0,13 %

Zdroj: Střednědobý výhled financování ZRS a humanitární pomoci do roku 2012. Výhled byl vzat na vědomí Vládou ČR dne 31. 8. 2009, usnesením vlády č. 1134.

⁷⁵ Příloha č. 1 Plánu ZRS pro rok 2010 - Témata/projekty rozvojové spolupráce podle sektorů v roce 2010 a výhled jejich financování v letech 2011 a 2012.

Střednědobý výhled předpokládá, že v roce 2012 bude **65 % dvoustranné projektové ZRS probíhat v gesci ČRA** (442 mil. Kč ze 679 mil. Kč). Agentura se tak stane skutečně hlavním implementačním orgánem ZRS. Proto by MZV a další resorty měly vynaložit potřebnou podporu na zajištění personálních a odborných kapacit ČRA.

Humanitární pomoc byla krácena na 73 milionů Kč shodně pro všechny tři roky (oproti 85 mil. Kč v roce 2009). Pomoc uprchlíkům byla o jeden milion navýšena na 306 milionů Kč ročně.

Dopady škrťů na dvoustranné projekty

Krácení výdajů na ZRS zasáhne ve střednědobém horizontu většinu realizátorů. Dopady na většinu současných projektů nebudou extrémně drastické vzhledem k tomu, že krácena byla v prvé řadě nová témata a pokračující projekty byly buď zachovány na původní výši, nebo kráceny spíše mírně.

Ne všichni realizátoři mají dostatečně diverzifikované příjmové portfolio, aby mohli dlouhodobější výpadek kryt z jiných zdrojů a projekty úspěšně dokončit. I ty nevládní organizace, které investovaly mnohalete úsilí a zdroje do fundraisingu⁷⁶, se v důsledku krize potýkají s **propadem příjmů z ostatních zdrojů**.

⁷⁶ Získávání financí z různých soukromých a veřejných zdrojů pro činnost NNO.

Příjmy od firem se u většiny konzultovaných nevládních organizací snížily v řádu desítek procent. Dary od jednotlivců jsou na krizi méně citlivé, ale i zde zpravidla došlo k poklesu. Podobně jako u českého státu, tak i u dalších institucionálních dárců byla snížena dostupnost prostředků na ZRS.

Ve výsledku tak bude řada projektů čelit finančním omezením. Organizace vesměs vyjádřily svou obavu ze **snížené možnosti zajistit skutečně kvalitní pokračování projektů, které by vedlo k multiplikaci jejich výsledků a k udržitelnému pozitivnímu dopadu na příjemce pomoci**. Případné přerušení kontinuity projektů by mohlo vést ke ztrátě již vložených investic a také ke ztrátě důvěryhodnosti české ZRS v dané zemi.

V souvislosti s dopady finanční, hospodářské, klimatické a potravinové krize na rozvojové země řada realizátorů zaznamenala v zemích, kde v rámci ZRS působí, neblahý vývoj – růst cen základních potravin, zvýšení nezaměstnanosti, propad v remitencích aj. Tyto faktory mohou v důsledku vést k vyšší vlně migrace, a dokonce i ke zvýšení nestability v některých oblastech (např. na Severním Kavkaze).

Zvláštní kategorii tvoří ukončení rozvojové spolupráce s jednou z programových zemí ZRS – **Vietnamem**. Tento krok ze strany MZV, nehledě na to, zda byl učiněn z důvodů zahraničně-politických nebo jiných, poukazuje na koncepční otázku, a to zvolení a přípravu vhodné „strategie odchodu“ (tedy strategie ukončení rozvojové spolupráce) vůči partnerské zemi. Důležitým předpokladem pro uspokojivé fungování rozvojové spolupráce je její dlouhodobá předvídatelnost a stabilita. Součástí toho je i včasná komunikace s partnerskou zemí o ukončení rozvojové spolupráce a zajištění udržitelnosti pozitivních výsledků rozvojových projektů.

Výzvy spojené s krácením prostředků na ZRS

Při omezených finančních prostředcích je třeba se zdroji obzvláště dobře hospodařit. Absolutní pokles objemu ZRS by měl být podnětem proto, aby byl o to větší důraz kladen na **kvalitu pomoci a její účinnost** v boji s chudobou. Obzvláště v souvislosti s přípravou nové koncepce ZRS ČR 2011–2015 a se značným

množstvím dosud nepřirazených prostředků v gesci ČRA je nyní skutečně výjimečně vhodná doba pro kvalitativní změnu ve složení ZRS.

Dvoustranná ZRS by měla být zaměřena v prvé řadě na pečlivý výběr zemí a sektorů, kde mají ČR a české subjekty přidanou hodnotu v kontextu potřeb dané země. Výběr teritoriálních i sektorových priorit by měl být určen dle předem jasně definovaných kritérií, která by měla být důsledně dodržována. Programy a projekty by měly zásadně vycházet z toho, že jejich primárním cílem je přispět ke snížení chudoby a zlepšení kvality života lidí v rozvojových zemích. Je třeba co nejrychleji vytvořit systém evaluací a zahájit jejich realizaci, což ve střednědobém horizontu napomůže efektivnější alokaci a realizaci ZRS.

Nelze souhlasit s tím, aby udělování vládních **stipendií** studentům z rozvojových zemí, což je zatím jeden z nejméně účinných rozvojových nástrojů, tvořilo více než jednu pětinu (140 mil. ze 679 mil. Kč) dvoustranné ZRS. Absolventi se do zemí původu vracejí spíše výjimečně, a tak je tímto nástrojem v podstatě podporován „odliv mozků“ z chudých zemí.

Dále je třeba zrevidovat započítávání **výdajů na uprchlíky** v ČR do ODA. Důležitost takových výdajů je nesporná, ale neměly by být považovány za součást ODA, neboť uprchlíci zpravidla svým zemím k rozvoji nepomohou. Výdaje na uprchlíky v ČR se oproti roku 2008 téměř zdvojnásobily na 306 milionů Kč.

Plánované výdaje na projekty Provinčního rekonstrukčního týmu (PRT) v Afghánistánu byly oproti předchozímu roku mírně sníženy (z 80 na 64 mil. Kč). Za pozornost přitom stojí, že započítání **vojenské účasti** ČR v Afghánistánu do ODA je do značné míry zdůvodňováno právě účastí týmu PRT. Tyto vojenské výdaje (bez projektů PRT) jsou ovšem plánovány na řádově vyšší úrovni (220 mil. Kč na rok 2010) než vlastní projektová pomoc PRT. V roce 2008⁷⁷ tvořily vojenské výdaje v Afghánistánu, započítané do ODA, dokonce 659 milionů Kč.

Zdaleka největšího posunu v efektivitě je však možné dosáhnout **revizí multilaterální složky ODA**. Příspěvky multilaterálním organizacím tvoří více než polovinu ODA, a přitom se často nejedná o účelně

⁷⁷ Údaje za rok 2009 dosud nejsou k dispozici.

vynaložené prostředky. Subjekty zastoupené v Radě pro ZRS se domnívají, že poměr bilaterální pomoci by měl tvořit větší část ZRS (v průměru 56 % dvoustranné vůči 44 % mnohostranné pomoci).⁷⁸

Důvodů k opatrnému přístupu k multilaterální pomoci je více. U mnohostranné pomoci je v prvé řadě výrazně nižší vliv příspěvatelských států na relevanci, efektivnost a hospodárnost vynaložených prostředků, stejně jako na nižší možnost cílení pomoci. Je zde relativně nízká míra adresné odpovědnosti a kontroly nad prostředky. Řada multilaterálních organizací má přitom velmi vysoké administrativní náklady a často nízkou míru účinnosti pomoci. V úvahu je samozřejmě také třeba vzít nižší viditelnost pomoci České republiky, která je důležitým faktorem pro posílení české veřejné podpory pro ZRS.

Řada odvodů multilaterálním organizacím je sice povinná, ovšem zbývá i velká část těch, které je možné snižovat. I u povinných odvodů by MZV mělo usilovat o aktivní ovlivňování politiky institucí a o jejich účinnou pomoc. Podobně by se mělo MZV angažovat, až začne od roku 2011 ČR povinně přispívat do Evropského rozvojového fondu (EDF), který stojí mimo rozpočet EU, a proto je hůře kontrolován. MZV by mělo přistoupit k aktivní multilaterální diplomacii i proto, aby mohlo podpořit účast českých subjektů na realizaci projektů z těchto fondů.

78 Vyhodnocení dotazníku pro subjekty zastoupené v Radě pro ZRS v souvislosti s přípravou nové Koncepce ZRS ČR na období 2011–2015; jedná se o průměrnou hodnotu.

Závěr

Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky prochází zásadní transformací, která by ve výsledku měla vést k vytvoření systému srovnatelného s vyspělými dárci. Od roku 2008, kdy reforma začala, se událo skutečně mnoho pozitivního.

Byla vytvořena Česká rozvojová agentura, kompetentní implementační orgán zřízený Ministerstvem zahraničních věcí. Začala fungovat meziresortní Rada pro ZRS, která by mohla významně přispívat ke koherenci rozvojové spolupráce i k její transparentnosti. Podařilo se snížit roztržitost systému ZRS a převést ho pod gesci jediného ministerstva – Ministerstva zahraničních věcí.

Přes nesporný pokrok je ještě třeba udělat velmi mnoho, aby se ČR mohla zvat vyspělým dárcem. Ačkoliv se ekonomickou vyspělostí stále více blížíme tradičním dárcům, naše země selhává v odpovídajícím navýšování prostředků na ZRS. Selhává také v zajištění kvality rozvojové spolupráce tak, aby skutečně maximálně přispívala ke snižování chudoby ve světě.

Pomoc má význam, je-li předvídatelná, dlouhodobá a vedená skutečnými rozvojovými motivy. Pomoc, kterou poskytuje ČR, však stále odpovídá spíše zájmům naší země než prioritám chudých. Ekonomické, bezpečnostní a zahraničněpolitické cíle české rozvojové spolupráci stále dominují, a snižování chudoby se tak i nadále často odehrává spíše v rovině rétoric-

ké. Dosud se nepodařilo pro rozvojovou spolupráci získat širší a dlouhodobou veřejnou podporu.

V době, kdy počty hladovějících v rozvojových zemích rostou o desítky milionů v důsledku ekonomické krize, je český stát mezi těmi, kteří pomoc omezují. Naplánovaný výrazný pokles výdajů na dvoustrannou rozvojovou spolupráci v letech 2010–2012 je znakem nevyspělosti a nedostatku odpovědnosti vůči těm nejchudším.

Omezené prostředky spolu s propadem ostatních příjmů (soukromých a jiných veřejných zdrojů) ohrožují kontinuitu některých projektů, multiplikaci jejich efektů a udržitelnost výsledků. Nižší prostředky jsou však také výzvou ke kritickému zhodnocení kvality české pomoci a k jejímu lepšímu a efektivnějšímu zacílení.

V roce 2010 bude transformace systému ZRS v podstatě dokončena a jeho jednotlivé části by měly plně fungovat. Od roku 2011 začne platit nová koncepce ZRS, která by měla pomoc lépe nasměrovat. Česká republika by proto měla přikročit k navýšování objemů pomoci. Je třeba, abychom co nejdříve skutečně dostáli závazkům na úrovni EU a mohli začít aspirovat na to, stát se skutečně vyspělým dárcem. Dárcem, který nejenže zodpovědně plní své závazky, ale jehož pomoc je také efektivní, skutečná a zaměřená na odstraňování chudoby.

Seznam použité literatury:

Usnesení vlády

Usnesení vlády č. 1134 ze dne 31. 8. 2009 k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2010 a střednědobému výhledu do roku 2012.

Usnesení vlády č. 715 ze dne 8. 6. 2009 o střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012.

Usnesení vlády č. 1063 ze dne 20. 8. 2008 o rekonstrukční pomoci Gruzii.

Usnesení vlády č. 801 ze dne 27. 6. 2008 k návrhu na uvolnění mimořádných finančních prostředků na rozvojovou pomoc pro Palestinskou národní autonomii.

Usnesení vlády č. 690 ze dne 9. 6. 2008 Zahraniční rozvojová spolupráce v roce 2009 a střednědobý výhled jejího financování do roku 2011.

Usnesení vlády č. 1439 ze dne 19. 12. 2007 o zřízení Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci.

Usnesení vlády č. 1070 ze dne 19. 12. 2007 k transformaci systému zahraniční rozvojové spolupráce ČR.

Usnesení vlády č. 928 ze dne 22. 8. 2007 o působení ČR v Afghánistánu.

Usnesení vlády č. 847 ze dne 25. 7. 2007 k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2008 a střednědobému výhledu jejího financování do roku 2010.

Usnesení vlády č. 302 ze dne 31. 3. 2004 o Zásadách zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie.

Ostatní české zdroje

Záznamy ze zasedání Rady ZRS v těchto dnech: 12. 2. 2008, 18. 4. 2008, 7. 7. 2008, 16. 9. 2008, 25. 11. 2008, 13. 1. 2009, 16. 4. 2009.

Výsledky dotazníku pro subjekty zastoupené v Radě pro ZRS v souvislosti s přípravou nové Koncepce ZRS ČR na období 2011–2015, červen 2009.

Ministerstvo zahraničních věcí: Informace o zahraniční rozvojové spolupráci realizované v roce 2008 s přílohami.

Návrh zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a změně souvisejících zákonů.

Ústav mezinárodních vztahů: Česká zahraniční politika v roce 2008: Analýza Ústavu mezinárodních vztahů, Michal Kořan a kol., 2009, ISBN: 978-80-86506-78-4, kapitola Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Nástroj zahraniční politiky, nebo snižování globální chudoby?, Ondřej Horký.

FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci: Jak Česká republika pomáhá? Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007, Praha 2008.

CS&C – Survey, Consulting & Care: Zahraniční rozvojová spolupráce – závěrečná zpráva (průzkum veřejného mínění), 7. 11. 2008.

Zahraniční zdroje

United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, Outcome document of the Conference, New York, 24.–26. června 2009.

UN Monterrey Consensus, Mexiko, 18.–22. března 2002.

UN: Recent gains in eradicating hunger and poverty endangered by economic and food crises, says UN report, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/PR_Global_MDG09_EN.pdf, červenec 2009.

OECD/DAC: DAC Statistical Reporting Directives, DCD/DAC (2007)34.

OECD/DAC: Is it ODA?, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>, červenec 2009.

European Commission: Millennium Development Goals - Impact of the Financial Crisis on Developing countries, SEC(2009), 445/2, 2009.

European Commission: Supporting developing countries in coping with the crisis, COM(2009) 160/4.

Council of the European Union: Council Conclusions on Supporting developing countries in coping with the crisis, 18. května 2009.

Overseas Development Institute: The global financial crisis and developing countries – What can the EU do?, leden 2009.

International Labour Organisation, Global Employment Trends 2009, Geneva, leden 2009.

Concord: Lighten the load – In a time of crisis, European aid has never been more important, AidWatch Report 2009.

Concord: Concord position on the EU Response to the Financial Crisis Impact, únor 2009.

ActionAid: Where does it hurt? The impact of the financial crisis to developing countries, březen 2009: http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/where_does_it_hurt_final.pdf.

European network on debt and development: The 2009 G8: what has been achieved on development and finance?, 13. července 2009.

Eurodad: Implementing the G20 deal on IMF drawing rights and golden sales and the review of lending facilities for low-income countries, červenec 2009.

Eurodad: From London to Pittsburg, assessing G20 action for developing countries, 16. září 2009.

South Centre: Effects of the Global economic Crisis on Developing Countries, Global Governance for Development Programme, březen 2009.

Dóchas, tisková zpráva ze dne 22. 4. 2009: http://www.dochas.ie/pages/resources/documents/090422_Irish_Government_fails_to_follow_UK_leadership.pdf.

Action Aid – Itálie, <http://actionaiditaly.blogspot.com/2009/08/italian-oda-in-2009-after-g8-summit.html>, 8. 5. 2009.

Coordination Sud: L'aide publique au développement: la France n'est pas a la hauteur, 30. 3. 2009, http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Bilan_APD_francaise_2001-2008_30-03-09-2.pdf.

Trialog: Changes in ODA due to global financial downturn, březen 2009, <http://www.trialog.or.at/images/doku/changes-in-oda-march-2009.pdf>.

The Courier: The Magazine of ACP and EU Cooperation, <http://www.acp-eucourier.info/NGOs-alert-over-aid-cuts.703.0.html>.

Remittances to Moldova decrease by a third in 1st quarter of 2009, <http://economie.moldova.org/news>, 9. červen 2009.

Seznam členů a pozorovatelů FoRS

Členské organizace

ADRA, o.s.
Agentura rozvojové a humanitární pomoci Olomouckého kraje, o.p.s.
Arcidiecézní charita Praha
ARS - Asociace pro rozvojovou spolupráci, o.s.
Česká zemědělská univerzita - Institut tropů a subtropů
Člověk v tísni, o.p.s.
Development Worldwide (DWW), o.s.
EDUCON, o.s.
Ekumenická akademie Praha, o.s.
Humanistické centrum Dialog, o.s.
Humanistické centrum Narovinu, o.s.
Humanitas Afrika, o.s.
Charita Česká republika
IGPN - International Gender Policy Network
INEX - Sdružení dobrovolných aktivit, o.s.
LL - LIKVIDACE LEPRY, o.s.
MAHA - Management and Administration for Health Activities
Multikulturní centrum Praha, o.s.
Pražský institut pro globální politiku - Glopolis, o.p.s.
SADBA - Salesiánská asociace Dona Boska, o.s.
Sdružení pro integraci a migraci, o.s.
Sdružení Podané ruce, o.s.
SOZE, Sdružení občanů zabývajících se emigranty, o.s.
Společnost pro Fair Trade, o.s.
Sue Ryder International CZ, o.p.s.
Světlo pro svět, o.s.
TODERO - Sdružení pro rozvojovou pomoc, o.s.
Univerzita Palackého v Olomouci
Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i.
Vysoká škola ekonomická - Fakulta mezinárodních vztahů
Vysokoškolská humanisté, o.s.
Volonté Czech, o.p.s.

Pozorovatelské organizace

Asociace pro fair trade, z.s.p.o.
Česká rozvojová organizace, o.p.s.
Eurosolar, o.s.
Fair, o.s.
IOM - International Organisation for Migration
Jihomoravské centrum pro mezinárodní mobilitu, z.s.p.o.
Lékaři bez hranic - Médecins Sans Frontières in Czech Republic, o.p.s.
Lenka Černá, M.A.
M.O.S.T. - Malé Občanské Sdružení Tolerance, o.s.
Nadační fond Microfinance
Neslyšící bez naděje, o.s.
Organizace pro pomoc uprchlíkům
Otevřená společnost, o.p.s.
Pro-Contact, o.s.
Siriri, o.p.s.
Život 90, o.s.

Poděkování

Autoři děkují všem, kteří přispěli informacemi, svými zkušenostmi či radami při vzniku této studie:

Milan Konrád, Nicol Adamcová, Ministerstvo zahraničních věcí ČR

*Martin Náprstek, Hana Geroldová, Denisa Rejtharová, Michal Procházka, Daniela Králová,
Olina Landovská, Monika Lidická, Česká rozvojová agentura*

Vlasta Mlejnecká, Ministerstvo zemědělství ČR

Jan Bárta, ADRA, o.s.

Petra Krylová, Agentura rozvojové a humanitární pomoci Olomouckého kraje, o.p.s.

Jana Hradilková, Berkat, o.s.

Šimon Pánek, Veronika Divišová, Blanka Medková, Michala Hozáková, Člověk v tísni, o.p.s.

Pavel Gruber, Charita ČR

Daniel Svoboda, Development Worldwide, o.s.

Jana Milěřová, Inka Píbilová, Zuzana Sládková, FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci

Ondřej Kopečný, Petr Patočka, Pražský institut pro globální politiku - Glopolis, o.p.s.

Věra Venclíková, Platforma podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci

Jan Böhm, SIRIRI, o.p.s.

Ondřej Horký, Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i.

Projekt byl podpořen z prostředků Ministerstva zahraničních věcí ČR v rámci Programu zahraniční rozvojové spolupráce ČR a prostředků Presidency Fund v rámci projektu „Starting Up Policy Activities of the Czech NGOs Platform.“



© FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci 2009

Bělehradská 92, 120 00 Praha 2

Tel +420 222 522 480

www.fors.cz

Autoři: Dana Plavcová, Petr Lebeda

Titulní fotografie: Adopce na dálku® projekt Arcidiecézní charity, Praha, Uganda

Autor fotografie: Petra Matulová

Jazyková korektura: Lucie Krejčí

Layout: Pavel Chmelař