

„Jak Česká republika pomáhá“
Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007
Shrnutí – Executive Summary



Studie s názvem „**Jak Česká republika pomáhá**“ shrnuje dosavadní vývoj české rozvojové spolupráce do roku 2007 a dotýká se efektivnosti využití finančních prostředků. Studie má přispět k diskusi o navyšování a kvalitě české rozvojové spolupráce a poskytnout základní přehled pro politická rozhodnutí k naplňování mezinárodních závazků ČR nejen v roce svého prvního předsednictví EU, ale i po něm.

Studie byla vypracována **Českým fórem pro rozvojovou spolupráci FoRS**, jež je platformou 45 českých nevládních organizací, které se zabývají rozvojovou spoluprací, humanitární pomocí a rozvojovým vzděláváním. FoRS zastupuje společné zájmy svých členů vůči vládě ČR i institucím EU. FoRS je rovněž členem Evropské konfederace rozvojových a humanitárních NNO – CONCORD (www.concordeurope.org).

V roce 2009 bude Česká republika předsedat Radě Evropské unie a bude na ni soustředěna vysoká mezinárodní pozornost, a to ve všech oblastech politik, včetně té rozvojové. Přitom již dnes je téměř jisté, že ČR nesplní svůj mezinárodní závazek poskytovat na zahraniční rozvojovou spolupráci 0,17 % hrubého národního důchodu (HND) v roce 2010. Naopak, dle střednědobých výhledů zahraniční rozvojové spolupráce ČR bude naše pomoc klesat v relativním a částečně i absolutním objemu, což není dobrým signálem a příkladem pro ostatní členské státy EU. Na závěr studie formuluje základní doporučení nevládních organizací sdružených v platformě FoRS směřovaná na vládu ČR, Parlament ČR a pracovníky státní správy.

Ujasnění pojmu zahraniční rozvojová spolupráce (ZRS)

ZRS je v širším smyslu ucelenou vládní politikou vůči partnerským rozvojovým a transformujícím se zemím, v užším slova smyslu představuje pomoc českého státu vyjádřenou transferem financí, materiálu a expertní či technické pomoci za účelem dlouhodobě udržitelného rozvoje partnerských zemí. Podle forem poskytování se ZRS dělí na dvě kategorie, a to pomoc dvoustrannou (bilaterální zahraniční spolupráce)- stát realizuje pomoc přímou cestou vlastních rozvojových programů v partnerských zemích nebo mnohostrannou (multilaterální zahraniční spolupráce) - skrze příspěvky do mezinárodních vládních organizací. .

Stručně k vývoji české ZRS a její současné transformaci

Rozvojová spolupráce ČR před rokem 1989 byla značně ideologicky motivována a ovlivněna bipolárním rozdělením světa. Novodobá éra české rozvojové spolupráce nastala po roce 1995, kdy Česká republika vstoupila do OECD a obnovila program zahraniční rozvojové spolupráce. Do roku 2002 však byla ZRS ČR značně sektorově a teritoriálně roztržitá. Koordinační úlohu oficiálně zastávalo Ministerstvo zahraničních věcí ČR (MZV ČR), avšak projekty byly vyhlášovány a řízeny jednotlivými resortními ministerstvy. Z toho plynula neprovázanost aktivit a značná netransparentnost. Krokem k zahájení reformy systému české ZRS se stala Koncepce Zahraniční rozvojové pomoci ČR na období 2002–2007. V roce 2002 bylo zřízeno při Ústavu mezinárodních vztahů Rozvojové středisko, jež sloužilo jako poradní orgán MZV ČR.

V souvislosti se vstupem České republiky do EU 1. května 2004 byly přijaty Zásady zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu ČR do EU, jež upravily sektorové a teritoriální zaměření pomoci a nově identifikovaly osm prioritních zemí. Pro tyto země byly připraveny Programy rozvojové spolupráce na období 2006–2010. Zásady pak byly ještě doplněny o pravidla pro výběr a financování projektů ZRS. Česká republika má jako člen EU obligatorně přispívat do rozvojového rozpočtu EU, ze kterého jsou financovány i nástroje rozvojové spolupráce EU a od roku 2011 bude ČR též přispívat do Evropského rozvojového fondu (EDF – European Development Fund).

Transformace systému ZRS byla potvrzena usnesením vlády 19. září 2007 s cílem sjednotit odpovědnost a pravomoci a převést většinu projektů do gesce MZV. Kromě stipendií, zdravotní péče o zahraniční studenty a některé případy specifické povahy tak bude MZV od roku 2011 spravovat všechny projekty. V roce 2008 byla také zřízena Rada pro ZRS, meziresortní poradní orgán MZV, kde

jsou zastoupena resortní ministerstva. Zástupci občanské společnosti mají status přidružených členů (FoRS a Platforma podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci). Česká rozvojová agentura (ČRA), nástupce Rozvojového střediska od 1. ledna 2008, postupně převezme všechny implementační funkce spojené s realizací projektů ZRS v gesci MZV.

Důležitým bodem transformace je i sjednocení rozpočtu ZRS a jeho zahrnutí do rozpočtové kapitoly MZV, čímž bude podpořen princip systémovosti a dlouhodobého plánování ZRS. Proces transformace bude završen nabytím účinnosti Zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí (předpoklad od 1. ledna 2010). Současně začnou platit nové programy spolupráce s prioritními zeměmi a Koncepce ZRS ČR na období 2011–2015.

Kolik prostředků ČR poskytuje na ZRS?

Česká zahraniční rozvojová spolupráce v letech 2001 až 2007 navýšila objem financí z původní 1 mld. Kč na 3,6 mld. Kč, což představovalo zvýšení podílu ZRS na HND z 0,047 % v roce 2001 na 0,12 % v roce 2006. Jako důsledek odvádění příspěvků ČR do rozpočtu EU se podíl prostředků na mnohostrannou pomoc zvýšil v neprospěch dvoustranné z původních 44 % v roce 2001 na přibližnou polovinu v roce 2005 až po plánovaných 60 % v roce 2011. Možným důsledkem této změny poměru je fakt, že ČR bude rozhodovat o relativně menší části rozvojové politiky.

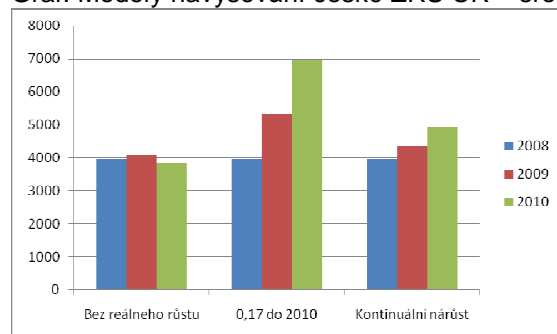
Poprvé však byl zaznamenán celkový meziroční pokles plánované zahraniční rozvojové spolupráce na 0,11 % HND ve srovnání s 0,12 % HND v roce 2006. Předpokládá se, že tento sestupný trend bude pokračovat a ČR se nepodaří splnit výše zmíněný závazek přispívat podílem 0,17 % z HND na zahraniční rozvojovou pomoc do roku 2010.

Ve srovnání se zeměmi Visegrádské čtyřky (V4) se ČR zatím daří vykazovat nejvyšší podíly zahraniční rozvojové spolupráce na HND. V letech 2006–2007 jediné Polsko nezaznamenalo pokles podílu ZRS na HND, v případě ČR, Maďarska a Slovenska se však bohužel tento podíl snížil.

Může ČR splnit své finanční závazky?

Česká republika se zavázala k naplňování řady mezinárodních závazků z oblasti rozvojové spolupráce – ten hlavní se týká navýšení objemu pomoci na 0,17 % HND v roce 2010. Studie FoRS představuje tři hlavní modely finančního vývoje ZRS pro období 2008–2010, kdy by mělo být dosaženo cílové úrovně 0,17 % HND pro ZRS.

Graf: Modely navýšování české ZRS ČR – srovnání v tis. Kč



Zdroj: MZV ČR, propočty autorů

Model č. 1: „Bez reálného růstu“ – vychází z vládou již schváleného Střednědobého výhledu do roku 2011, v tomto případě objem pomoci poklesne v roce 2010 na 0,09 %, a dosáhne tak nejnižší úrovně za posledních osm let (od roku 2003). Pokud se ČR bude držet tohoto finančního plánu nebude dobrým vzorem pro ostatní nové členské státy EU.

Model č. 2: „0,17 % do 2010“ – ideální varianta ke splnění mezinárodních závazků ČR. Častým protiargumentem je zdůrazňování nedostatečných kapacit systému ZRS pro administraci a absorpci takových finančních prostředků. Stávající politická situace bohužel naznačuje, že minimálně v roce 2009 nebude tento model reálný.

Model č. 3: „Kontinuální nárůst“ – představuje určitý kompromis mezi variantou č. 1 a 2, i když dodržení mezinárodních závazků do roku 2010 nezaručí. Na druhé straně by ale nedošlo k poklesu objemu pomoci, čímž by ČR ukázala alespoň určitou vůli k potřebě navýšování pomoci. Tento model předpokládá roční navýšování podílu rozvojové spolupráce na HND o 0,01 %. Pokud by byl tento nárůst zaručen i na další roky dopředu, dal by se díky své politické průchodnosti považovat za akceptovatelný.

Skutečná nebo zkreslená pomoc – pojem tzv. *inflated aid*

Objem poskytované ZRS by neměl být jediným měřítkem, kterým by se měly donorské státy, a tedy i Česká republika, řídit. Aby byla rozvojová pomoc účinná, musí docházet i ke zvyšování kvality pomoci.

Evropské nevládní neziskové organizace také poukazují na fakt (a FoRS se k této kritice přidává), že vlády evropských států stále zkreslují své statistiky poskytované rozvojové pomoci. Započítávají do nich totiž položky jako odpouštění dluhů, výdaje na péči o uprchlíky v donorských zemích či stipendia zahraničních studentů z rozvojových zemí. Studie nezpochybňuje důležitost takových výdajů, ale jejich započítávání do celkové rozvojové pomoci. Důvodem je to, že nemají přímý dopad v rozvojové zemi a substituují navyšování výdajů na skutečnou rozvojovou spolupráci s přímým dopadem na lidi žijící v chudobě. U oddlužování je například problematický důvod vzniku dluhu, řada z nich pochází z dob socialistického Československa a nesouvisí se snižováním chudoby. U stipendií je zase důležité se zamyslet, jaká je návratnost studentů do jejich rodných zemí a jejich podíl na řešení rozvojových problémů. Proto takto zkreslené statistiky jsou nazývány jako tzv. *inflated aid*. Podle výpočtů nevládních neziskových organizací poskytla EU přibližně 8 mld. EUR na sporné položky v rámci *inflated aid*, což bylo celkem 17 % celkových výdajů na rozvojovou spolupráci EU.¹

Pro určení české *inflated aid* můžeme vycházet jen z oficiálních zdrojů MZV ČR pro OECD. Procentuálně se podíl *inflated aid* na oficiální české ZRS liší podle toho, jaké položky do této kategorie započítáme. V případě, že budeme brát v potaz složky jako vojenské mise, oddlužení a náklady na uprchlíky, bude *inflated aid* představovat podíl 19,6 % na celkové české ZRS. Pokud bychom k tomuto číslu připočetli ještě náklady na technickou pomoc a stipendia, dostaneme se k číslu 31,7 %.²

Do jakých zemí a sektorů proudí česká pomoc?

V roce 2004 Vláda České republiky snížila počet prioritních zemí z původních dvaceti na osm, které byly vybrány na základě následujících kritérií: naléhavost pomoci (stupeň socioekonomického rozvoje přijímající země), zahraničně-politické vztahy přijímající země k České republice společně s historickými a obchodními vazbami, úroveň demokracie a existence právního státu, vhodná infrastruktura pro projekty v přijímající zemi a přítomnost zastupitelských úřadů ČR v přijímající zemi, koordinace s aktivitami ostatních donorských zemí. Země, kterým ČR poskytuje dlouhodobou rozvojovou pomoc na základě Vládních programů rozvojové spolupráce s prioritními zeměmi na období 2006–2010, jsou Angola, Zambie, Vietnam, Mongolsko, Moldavsko, Jemen, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Černá Hora³ plus dvě střednědobé prioritní země Irák a Afghánistán.

Sektorové priority by měly být definovány na základě komparativních výhod ČR a v souladu s principy koherence, komplementarity a koordinace. Jsou jimi: migrace, průmyslová podpora, vzdělávání, zdravotnictví, zemědělství, životní prostředí a udržitelný rozvoj. Reálně však odpovídaly původnímu zapojení jednotlivých resortů do ZRS. Rozvojová spolupráce ČR nejvíce směřuje do zemí nižší střední příjmové skupiny (LMICs – Low and Middle Income Countries), o čemž svědčí i to, že mezi osm prioritních zemí se dostaly jen dvě africké země⁴ z kategorie nejméně rozvinutých zemí (LDCs – Least Developed Countries).

Vzhledem k tomu, že zatím nejsou veřejně dostupné evaluační zprávy projektů, je složité hodnotit, zda realizované intervence naplňují cíle stanovené v programových dokumentech. Současně stále neexistuje ucelená evaluační strategie ZRS ČR, z tohoto důvodu patří evaluace rozvojových programů a projektů ke slabým stránkám české zahraniční rozvojové spolupráce.

Součástí české rozvojové spolupráce je i tzv. program transformační spolupráce (Transition Promotion Program), který se zaměřuje na podporu demokracie, obhajobu lidských práv, vytváření a posilování demokratických institucí a občanské společnosti v zemích procházejících procesem společenské transformace i v zemích nedemokratických. Program transformační spolupráce má své vlastní prioritní země: Irák, Kuba, Bělorusko, Barma, Ukrajina, Moldavsko, Balkán (Bosna a Hercegovina, Srbsko) a Gruzie.

Závěrečná doporučení platformy FoRS

V českém systému ZRS došlo nesporně v posledních letech ke značně pozitivním změnám: zúžení teritoriálního zaměření, většímu sjednocení systému, v roce 2010 by měl vstoupit v platnost zákon

¹ CONCORD (2008): 'No Time to Waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality'

² do *inflated aid* se z této kategorie započítávají jenom výdaje na stipendia

³ oddělením Černé Hory

⁴ Angola a Zambie

upravující poskytování ZRS ČR. Mimo systémové změny se MZV ČR začalo více věnovat rozvojovému vzdělávání a osvětě české veřejnosti o zahraniční rozvojové spolupráci. Přísun finančních prostředků až do roku 2006 příznivě stoupal.

Je více než důležité, aby ČR udržela tyto pozitivně nastavené trendy ve své ZRS, a to nejen kvůli své mezinárodní pověsti, ale i kvůli faktu, že projekty české zahraniční rozvojové spolupráce přinášejí reálnou a potřebnou pomoc lidem na této planetě. Přes mnohé pozitivní změny má totiž ČR ještě mnoho možností ke zlepšení. Nedaří se udržovat absolutní objem ZRS. Je nadále předvídatelná pouze na jeden rok dopředu. Rovněž by měla směřovat do nejvíce potřebných zemí, tedy do těch nejméně rozvinutých. Statistiky české ZRS nadále obsahují položky, které mají jen nepřímý dopad na řešení rozvojových problémů a zkreslují celkovou výši prostředků na ZRS. Nadále není v české ZRS dostatečně zaveden systematický proces pravidelných a transparentních evaluací.

Nevládní neziskové organizace zastoupené v platformě FoRS považují za důležitá a žádoucí následující zlepšení v těchto okruzích:

Objem pomoci – dodržet závazek a dosáhnout objemu ZRS ve výši 0,17 % HND do roku 2010 a 0,33 % HND do roku 2015. Zavést systém víceletého financování projektů dvoustranné spolupráce a zachovat podíl mezi dvoustrannou a mnohostrannou ZRS.

Prioritní země – jasně specifikovat a dodržovat pravidla pro jejich výběr a zvýšit podíl nejméně rozvinutých zemí v rámci celkového počtu prioritních zemí. Posílit grantová schémata pro řešení konkrétních priorit rozvojových zemí komplementárně ke geografickým programům (Analogie programu EU „Non-State Actors and Local Authorities in Development“).

Struktura pomoci – do statistik ZRS nezapočítávat vojenské mise, není-li dostatečně prokázán jejich rozvojový účel, a vyjasnit statistické vykazování údajů na pomoc uprchlíkům a oddlužování. Při poskytování stipendií je třeba se zaměřit na studenty z prioritních zemí české ZRS a na témata, v nichž ČR poskytuje rozvojovým zemím výraznou přidanou hodnotu.

Evaluace – zajistit pravidelné zveřejňování evaluačních zpráv pro zajištění transparentnosti rozvojové spolupráce ČR. Důležité je také zvýšit pozitivní přístup k evaluacím ze strany realizátorů i zadavatelů – a to osvětou a průběžnou prací poskytovatelů dotací a zadavatelů s realizátory. Zajistit implementaci doporučení a závěrů vyplývajících z evaluací jednotlivých fází zahraniční rozvojové spolupráce ČR.