

# Dilemata rozvojové politiky

**Ondřej Horký**

Listopad 2005

Ústav mezinárodních vztahů  
Nerudova 3, 118 50 Praha 1  
URL: [www.iir.cz](http://www.iir.cz)

Policy paper z konference „Mezi pragmatismem a ideály. Jakou úlohu mají normy při formulaci zahraniční politiky?“ pořádané 8. listopadu 2005 Ústavem mezinárodních vztahů za podpory Friedrich-Ebert-Stiftung.

Autorský text neprošel ediční úpravou.

*Dne 8. listopadu 2005 se konala v Praze konference „Mezi pragmatismem a ideály. Jakou úlohu mají normy při formulaci zahraniční politiky?“. Její třetí a poslední blok „Dilemata rozvojové politiky“ byl věnován zkušenostem tří velkých dárců: Německu, Kanadě a Evropské unii. Panelu, kterému předsedal náměstek ministra zahraničních věcí České republiky Tomáš Pojar, se zúčastnili Günther Mainhold ze Stiftung Wissenschaft und Politik v Berlíně, Yiaqadeesen Samy z Norman Paterson School of International Affairs v Ottawě a Geert Laporte z European Centre for Development Policy Management v Maastrichtu. Příspěvky diskutoval Petr Halaxa, bývalý vedoucí Rozvojového střediska Ústavu mezinárodních vztahů. Na základě rozporů či problémů, se kterými se jednotliví poskytovatelé rozvojové pomoci setkávají, zde formulujeme obecná dilemata rozvojové politiky. Ve srovnání se současnou vládní politikou zahraniční rozvojové spolupráce vyvodíme doporučení pro „znovuvyňorujícího se dárce“, kterým je Česká republika.*

Rok 2005 je v oblasti vztahů mezi Severem a Jihem považován za přelomový. Schůzka představitelů zemí skupiny G8 a setkání 150 hlav členských států OSN k 60. výročí založení organizace přineslo posílení závazku o zdvojnásobení objemu rozvojové pomoci a odpuštění části dluhů nejchudším zemím. Od nadcházející ministerské konference Světové obchodní organizace v Hongkongu se očekává otevření trhů rozvinutých zemí. Chudoba je důležitou příčinou terorismu, a bohaté země proto musí ve své rozvojové politice brát v potaz i její bezpečnostní aspekty. Zvýšila se politická vůle ke změně, její provedení však nebude snadné. Je totiž nezbytné vyřešit čtyři zásadní problémy, se kterými se směřování rozvojové politiky obecně potýká – jinak snížení chudoby nedosáhne.

- Obecně neexistuje shoda, zda by měla zahraniční politika pragmaticky sledovat bezprostřední národní zájmy nebo naopak idealisticky směřovat k dodržování etických norem v celosvětovém měřítku. Rozvojová politika si musí ujasnit, jakým zájmům slouží.
- Rozvojová pomoc je dnes hlavním nástrojem rozvojové politiky a její účinnost bývá často kritizována. Vzhledem k omezeným zdrojům je nutné snažit se o co možná nejvyšší efektivitu. Pomoc musí proudit k těm, kteří ji nejvíce potřebují a musí být poskytována nej kvalifikovanějším dárcem pro daný problém.
- V mnoha případech mají obchodní bariéry, zemědělské subvence, politická a vojenská angažovanost či nečinnost zemí Severu mnohem větší vliv na život obyvatel rozvojových zemí než samotná poskytovaná pomoc. Rozpor mezi protichůdnými politikami rozvinutých zemí je proto třeba co nejrychleji vyřešit.
- Rozvojová politika je prováděna na několika úrovních. Členové Evropské unie navíc musí koordinovat své bilaterální projekty a činnost v rámci mezinárodních organizací s Evropskou komisí podle principu subsidiarity, tedy nejen v různých oblastech lidské činnosti, ale také na různých úrovních moci.

### **Dilema č. 1: Má být rozvojová politika idealistická nebo pragmatická?**

Existují dva opačné pohledy na rozvojovou politiku: idealistický a pragmatický. Idealistická rozvojová politika se snaží naplňovat mezinárodní smlouvy o lidských právech a dosáhnout větší rovnosti mezi lidmi žijícími na Zemi. Voliče a politiky však vedou k sociálním transferům často pragmatické důvody, např. strach o bezpečnost. Důvody k rozvojové politice jsou nejčastěji směsí obou pojetí:

---

\* Za cenné připomínky k pracovní verzi textu děkuji Petru Drulákovi.

- V Německu se podpora rozvojových zemí ustanovila tlakem „zespodu nahoru“ tj. mezi nestátními neziskovými organizacemi, církvemi, dobročinnými a politickými spolky. Ve výkonu státní správy se ale postupně ukázalo, že idealistické základy jsou dost vratké. Německá rozvojová politika proto hledala širší podporu napříč všemi stranami politického spektra a rozšiřovala svou působnost do dalších oblastí své zahraniční a bezpečnostní politiky. Dokladem úspěchu této strategie je existence spolkového ministerstva pro rozvoj a členství jeho představitelů v bezpečnostní radě států. Tím se ministerstvo vzdálilo občanské společnosti a zároveň vstoupilo do střetu zájmů s dalšími složkami státu ohledně rozsahu svých kompetencí, zvláště pak s ministerstvem zahraničí. Původně idealistická německá rozvojová politika se proto s rozšiřováním pole své působnosti stává pragmatičtější.
- Kanadská rozvojová politika není na rozdíl od německé samostatná, ale tvoří součást politiky zahraniční. Často bývá odsouvána za další oblasti svého působení v zahraničí: diplomacii, bezpečnost a obchod. Kanada je obchodně silně napojena na Spojené státy americké, se kterými sdílí nejen společnou hranici, ale také riziko teroristických útoků. Proto vynakládá miliardové částky na posílení své bezpečnosti. Je také zemí s vysokým přílivem přistěhovalců a náklady na jejich integraci proto ovlivňují i její působení navenek. Rozbor struktury kanadské pomoci navíc ukázal, že zahrnuje příliš mnoho potravin a hotových výrobků. Část z výdajů na pomoc chudým zemím tedy paradoxně získávají samotní Kanadčané. Její politiku lze označit za směs idealistického a pragmatického pojetí.
- Evropská unie se jako nadnárodní seskupení dokáže přenést přes partikulární zájmy členských zemí a neváže jejich hospodářské zájmy na poskytování pomoci. Evropská komise sleduje zájmy Unie jako celku. Nejedná se ale pouze o ekonomické zájmy: Evropská unie podporuje i hodnoty, které některé země odmítají, např. demokracii, vládu zákona, lidská práva a práva žen. Přesto zde existuje riziko, že náklady na boj proti terorismu nebo na omezení migrace budou zahrnuty do rozpočtů určených na rozvoj. Masivní pomoc, která v současnosti plyne do Afghánistánu a do Iráku, je toho důkazem. Evropská unie se chce stát globálním hráčem s vlastními strategickými zájmy, a proto i v jejím případě nelze mluvit o čistém idealismu.

S narůstající propojeností jednotlivých globálních problémů bývá rozvojová politika často ovlivňována hospodářskými nebo vojenskými zájmy. Výjimkou je humanitární pomoc: mobilizace obyvatel v případě živelných katastrof svědčí zejména o jejich dobré vůli. Spor mezi pragmatickými a idealistickými zájmy nelze rozhodnout, nicméně důvody rozvojové politiky by měly jednotlivé státy jasně deklarovat tak, aby prostředky pro boj s chudobou nevydávaly na uspokojení bezprostředních národních zájmů.

### **Dilema č. 2: Jak zvýšit efektivitu rozvojové pomoci?**

Kriteriem efektivit rozvojové pomoci je míra, jak naplňují vytyčené cíle. Všichni členové Organizace spojených národů musí respektovat základní dokument pro směřování rozvojové pomoci, Rozvojové cíle tisíciletí. Ty stanovují jasné úkoly a cílové hodnoty ukazatelů, kterých by mělo být dosaženo v oblasti snižování chudoby, vzdělání, zdraví, rovnosti pohlaví a stavu životního prostředí do roku 2025.

Podle OSN bude pro dosažení rozvojových cílů nutné současný objem pomoci dvojnásobit. Některé země jako Česká republika nebo Spojené státy americké se k závazku OSN

dosáhnout podílu pomoci na hrubém domácím produktu ve výši 0,7 % nepřipojily. Na potřebě zvýšit objem pomoci, který v loňském roce tvořil 78 miliard amerických dolarů, se však shodnou všechny země.

Rozvinuté země se ale nesmí na objem poskytované pomoci soustředit více než na její kvalitu: objem omezených prostředků je třeba co nejefektivněji využít k naplňování cílů rozvojové politiky. Problém účinnosti rozvojové pomoci tak můžeme zjednodušeně rozdělit na problémy efektivity na straně příjemce, na straně dárce a na problém koordinace:

- Rozvojové cíle tisíciletí i jejich dílčí úkoly neřeší, jakou část prostředků věnovat kterému sektoru ani které jednotlivé zemi. Cíle spolu výrazně souvisí, problémy genderu a životního prostředí jsou doslova průřezové. Pokud je záměrem rozvojové politiky vymýcení nejhlubší chudoby, aktivity musí směřovat do oblastí a sektorů, ve kterých bude zlepšení životních podmínek za vynaložené prostředky nejvyšší. Česká republika vydává tři čtvrtiny prostředků dvoustranné pomoci na osm prioritních zemí. Ovšem pouze tři země Angola, Zambie a Jemen patří mezi padesát nejméně rozvinutých zemí světa. Jejich podíl na pomoci prioritním zemím nepřesáhne 20 % a tento poměr bude zachován nejméně do roku 2008. Evropská komise vynakládá více než polovinu pomoci na své bezprostřední sousedy a země středního příjmu. Stejněmu problému čelí i Kanada. Argumentem, že všichni příjemci nejsou schopni pomoc využít, se nelze bránit. Současná rozvojová pomoc dnes nepřispívá k účinnému naplňování rozvojových cílů.
- Efektivita pomoci záleží také na kapacitách dárcovských zemí. Ne všichni dárce mají v oblasti rozvojové spolupráce stejné schopnosti. Každý dárce proto musí stanovit oblasti a regiony, ve kterých má komparativní výhody vůči ostatním zemím, a v této oblasti rozvíjet svou odbornost. Bývalí kolonizátoři kladou veliký důraz na Afriku, kterou po dlouhá desetiletí spravovali, a vstupují tak do konfliktu s novými členskými zeměmi Evropské unie. Ty se orientují spíše na Balkán a země bývalého sovětského bloku, se kterými mají těsnější kulturní a historické svazky. Česká republika má např. výhodu v oblasti transformace, jejíž zkušenost může přenášet do bývalých centrálně plánovaných ekonomik. Z nich však většina patří do zemí se středními příjmy. Česká republika jinak identifikovala své komparativní výhody v oblasti vzdělání, zdravotnictví, potravinového zabezpečení nebo zajištění přístupu k vodním zdrojům. Kanada pak zvolila oblasti životního prostředí, vzdělání, zdraví a podporu soukromého sektoru. Vzhledem k tomu, že většina chudých obyvatel žije na venkově, podle některých odborníků by měly obě země výslovně podporovat právě venkov.
- V neméně míře záleží na koordinaci mezi jednotlivými zeměmi. Kanadská pomoc je doslova roztržena mezi 150 zemí světa. Je zřejmé, že v tomto případě bude nemožné provádět v jednotlivých zemích větší projekty, nemluvě o nárůstu administrativních nákladů na spravování pomoci s mnoha partnery. Proto i Kanada přistoupila v nové vizi zahraniční politiky k závazku, aby v roce 2010 dvě třetiny pomoci směřovaly do 25 zemí světa. Z toho 14 se má nacházet v Africe, ve které leží více než polovina nejméně rozvinutých zemí světa. Každý dárce by se měl koncentrovat na několik málo zemí a zároveň by se měl dohodnout s ostatními dárce tak, aby žádná cílová země nezůstala opomenuta.

Důkladná analýza tří úrovní efektivity rozvojové pomoci by měla být prvním krokem pro zjištění silných a slabých stránek a reformu systému zahraniční rozvojové spolupráce.

### **Dilema č. 3: Jak sladit boj proti chudobě s obchodem, bezpečností a ochranou životního prostředí?**

S narůstající provázaností a závislostí národních států, nadnárodních společností a mezinárodních organizací na okolním prostředí se problémy rozvojového světa stále více komplikují. Lidský a hospodářský rozvoj je pevně spjatý s bezpečnostními aspekty a kvalitou životního prostředí. Téma globalizace v poslední době trochu ustoupilo do pozadí a do popředí se dostala otázka bezpečnosti. Pro zajištění trvale udržitelného rozvoje na Zemi je však nutné zajistit vhodné podmínky ve všech oblastech.

Snížení světové chudoby se nedosáhne pouze zvýšením objemu pomoci. Již dnes tvoří rozvojová pomoc jen jednu ze součástí rozvojové politiky. Zásadní problém, kterému dnes rozvinuté země čelí, spočívá v často protikladném či různosměrném působení jednotlivých nástrojů rozvojových politik:

- Země Severu vydávají ročně 300 miliard dolarů v dotacích pro zemědělství, a chrání tak svůj trh před levnými dovozy plodin z rozvojových zemí. To je čtyřikrát více, než tvoří objem rozvojové pomoci. Cena cukru zaručená evropským výrobcům je třikrát vyšší než na světovém trhu a poslední výzkumy ukázaly, že zemědělské subvence v Evropské unii neplynou podle záměru malým farmám, které se podílejí na zachování venkovské krajiny, ale průmyslovým koncernům. Okamžitá reforma zemědělské politiky Severu je nezbytná.
- Ačkoli role soukromého sektoru je v rozvoji kardinální, podpora podnikání a obchodu v rozvojových zemích je stále podceňována. Také příliv přímých zahraničních investic je důležitým zdrojem hospodářského rozvoje. Na rozdíl od Asie je však v subsaharské Africe zanedbatelný a měl by být výrazně podporován.
- Pro ekonomiky mnoha rozvojových zemí jsou příjmy rodinných příslušníků žijících a pracujících v rozvinutých zemích nenahraditelné. Liberalizace imigrační politiky by pozitivně ovlivnila rozvoj chudých zemí.
- Bezpečnost, mír, dodržování principů dobrého vládnutí a demokracie jsou nutnou podmínkou pro trvale udržitelný růst. Jen na zbrojení je ročně vydáváno asi 950 miliard dolarů. Vývoz zbraní do výbušných regionů by měl být omezen.

Celkově je potřeba aplikovat pojetí „3C“ Evropské komise: koordinaci, komplementaritu a koherenci tak, aby byl výsledný efekt rozvojové politiky co nejvyšší. Působení jejich jednotlivých složek může úspěch v boji proti chudobě synergicky posílit nebo naopak zhatit.

Právě Evropská unie, se svými členy největší poskytovatel pomoci na světě, hraje v této oblasti výjimečnou roli. Vzhledem ke svému nadnárodnímu charakteru našla své komparativní výhody v následujících oblastech: obchod a rozvoj, regionální integrace, podpora makroekonomických politik, doprava, zajištění potravin a podpora vytváření institucí. Mnoho z nových nástrojů zvyšování efektivity rozvojové pomoci, zvláště pak v oblasti vytváření rozvojových strategií jednotlivých zemí, pochází z její dílny. Měla by však zjednodušit náročné byrokratické úkony, které představují pro realizátory projektů i pro příjemce pomoci často nadměrnou zátěž. Mnoho ambiciózních projektů bylo jistě omezeno kvůli averzi vůči riziku, která se rozvinula jako reakce na zpronevěru finančních prostředků z evropského rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že evropská politika není a priori spojena s žádnou konkrétní členskou zemí, může Unie využít své neutrality k působení v konfliktních oblastech. Díky přítomnosti

ve 160 zemích světa může na rozdíl od národních států působit v projektech přeshraniční spolupráce. Je největším světovým vývozcem, a proto může výrazně ovlivňovat obchod se třetím světem. Model úspěšného regionálního uskupení přitahuje i ostatní regiony, např. inspiroval vznik Africké unie. Díky svému silnému zastoupení v mezinárodních organizacích by Evropa měla výrazněji uplatňovat své představy o vztahu mezi Severem a Jihem.

Ve skutečnosti někdy Evropa působí spíše jako „kulhavá kachna“ než „globální hráč“: v oblasti zahraniční politiky Evropská unie často není schopná sjednotit své názory. To se ukázalo např. na postojích členských zemí vůči Iráku. Ratifikace Smlouvy o ústavě pro Evropu byla promarněnou příležitostí, jak posílit díky společné zahraniční politice svou roli globálního partnera pro rozvoj. Unie je dosud často považována za „politického trpaslíka“ a „vojenského červa“. Z návrhu euroústavy by mělo být zachováno také posílení kontrolní funkce Evropského parlamentu, který vytváří tlak na Komisi v oblasti slučitelnosti politik.

#### **Dilema č. 4: Jak koordinovat rozvojovou politiku na různých úrovních moci?**

Rozpory mezi politikami je nutné vyřešit na všech úrovních moci. Provádění obchodní a zemědělské politiky Unie sice leží téměř zcela v rukou Evropské komise, zásadní podíl na jejím utváření však mají členské státy, a proto by měly pojetí „3C“ podporovat nejen na evropské úrovni. Z hlediska subsidiarity je potřeba rozumně skloubit jednotlivé politiky i na úrovni národní.

Nerovné postavení bohatých a chudých zemí a jejich vlastní problémy samy ztěžují úspěch rozvojové politiky. I úspěšná spolupráce mezi dvěma zeměmi však nezaručuje trvalé dopady na snížení chudoby. Činnost 30 členů OECD, Evropské unie a řady dalších mezinárodních organizací ze skupiny OSN a Světové banky je třeba koordinovat, přinejmenším proto, aby se činnost dárců nezdvojovala nebo naopak, aby některé oblasti a sektory nebyly vynechány. Výbor pro rozvojovou pomoc OECD hraje v oblasti harmonizace postupů zemí významnou roli a noví členové OECD včetně České republiky by proto měli usilovat o brzké členství.

Rozvojové cíle tisíciletí nejsou jedinou globální výzvou. Kromě „klasické“ rozvojové agendy vedené rozvojovými cíly, zaměřenými na nejchudší země, se dárci angažují za zvýšení bezpečnosti. Tehdy spolupracují se zeměmi s vysokým rizikem vypuknutí konfliktů a aktivity financují z prostředků určených postkonfliktním oblastem. Dalším závazkem je agenda z Ria, zaměřená na ochranu světového životního prostředí a kulturního dědictví. Všichni hráči na poli rozvojové pomoci se snaží působit ve všech třech oblastech, což vede k roztržitému rozdělení kapacit a k možným konfliktům.

Německý rozvojový institut proto navrhnul následující dělbu práce: boj proti chudobě by měl zůstat v působnosti mezinárodních organizací. Evropská unie by se měla zaměřovat na oblast mezinárodní bezpečnosti a stability. Jednotlivé státy by tuto agendu doplňovaly působností v řešení globálních problémů a záchraně světového dědictví. Toto rozdělení se zdá být vhodným i pro malé země jako Českou republiku. Německá zkušenost je přínosná ještě v jednom bodě, který upírá pozornost na národní úroveň koordinace rozvojové politiky: začlenění národní rozvojové politiky do evropského rámce poukázalo na nutnost posílení koordinace mezi státní správou a agenturou implementující rozvojovou pomoc.

Shrneme-li, koordinace, komplementarita a koheze jsou nezbytné nejen v jednotlivých regionech a oblastech činnosti, ale také mezi dvoustrannou, evropskou a mnohostrannou

rozvojovou politikou. Pokroků lze nejspíše dosáhnout na úrovni národní, kterou mohou jednotlivé státy ovlivnit přímo. Zároveň je nezbytné, aby se rozvojová agenda stala přirozenou součástí zájmu národních zástupců v orgánech Evropské unie a řadě dalších mezinárodních organizací.

#### **Závěrečná doporučení pro Českou republiku**

- Česká republika by měla prověřit slučitelnost cílů své rozvojové politiky nejen s Rozvojovými cíli tisíciletí, ale také se závazky v oblasti udržitelného rozvoje, lidských práv, s bezpečnostní a vojenskou angažovaností v rozvojových zemích a se stanovisky, která obhajuje v mezinárodních organizacích.
- V následujících letech bude jen malá část české dvoustranné pomoci směřovat do nejchudších zemí světa. Česká republika by proto měla v rozvojové politice upřednostňovat boj proti chudobě před svými bezpečnostními a obchodními zájmy. Současně by měla nadále využívat své komparativní výhody v oblasti předávání zkušenosti transformace a demokratizace na Balkáně a v zemích bývalého sovětského bloku.
- Rozvojová politika České republiky tvoří nedílnou součást zahraniční politiky a Ministerstvo zahraničních věcí je také jejím koordinátorem. Přesto některé zahraniční otázky, týkající se např. vnitřní bezpečnosti, migrace, obchodu, průmyslu nebo vojenství, zůstávají v kompetenci jiných resortů, které zahraniční pomoc implementují. Zájmy těchto složek státu se mohou lišit, či dokonce být protichůdné, a proto by měl být na vládní úrovni vytvořen jasný mechanismus koordinace mezi resorty.
- Česká republika musí v souladu s mezinárodními závazky posílit legislativní, institucionální, finanční a personální rámec vzrůstajícího objemu rozvojové agendy. Transformací Rozvojového střediska by měla vytvořit rozvojovou agenturu s jasně definovanou mírou nezávislosti vůči státní správě, aby zaručila plnění závazků boje proti chudobě na úkor partikulárních zájmů nekoordinovaných resortů.
- V kontextu příprav finanční perspektivy Evropské unie by Česká republika měla podporovat efektivní a spravedlivé využití prostředků pro rozvoj z evropských rozpočtů dle principu subsidiarity. Měla by prosazovat zachování těch článků euroústavy, které se týkají společné zahraniční politiky, protože její existence posílí roli Evropské unie, a tedy i České republiky v oblasti zajištění mezinárodního rozvoje a stability.