

POLICY PAPER

**JAK REALIZOVAT ROZVOJOVOU
SPOLUPRÁCI PO VSTUPU DO EU?**

Petr Jelínek

Listopad 2004

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Jak realizovat rozvojovou spolupráci po vstupu do EU?

Petr Jelínek

Shrnutí

Nový zákon o veřejných zakázkách ruší výjimku z uplatňování pravidel pro veřejné zakázky pro projekty rozvojové spolupráce. Systém rozvojové spolupráce je nutné transformovat tak, aby byl s novým právním prostředím kompatibilní. Zvažovat přitom lze následující alternativy:

- Formální zavedení výběrových řízení, v nichž projekt formuluje subjekt, který se následně zúčastní výběrového řízení.
- Předání odpovědnosti za nakládání s prostředky na partnerské země.
- Vázané granty nebo měkké půjčky partnerské vládě.
- Využívání expertů se zaměstnaneckým poměrem vůči státu nebo subjektu s exkluzivitou na implementaci projektů rozvojové spolupráce.
- Spolufinancování s nevládními organizacemi.
- Poskytování pomoci ve formě stipendií.
- Poskytování pomoci ve formě projektů v hodnotě pod 2 mil. Kč.
- Využívání svěřeneckých fondů u mezinárodních organizací.
- Formulace projektů pracovníky odpovědných ministerstev, následné vypsání výběrového řízení.
- Formulace projektů externími experty kontrahovanými odpovědným ministerstvem, následné výběrové řízení, jehož se subjekt spojený s formulací projektu nebude moci zúčastnit.
- Formulace projektů pracovníky zastupitelských úřadů, následné vypsání výběrového řízení.
- Formulace projektů externími experty kontrahovanými zastupitelskými úřady, následné výběrové řízení, jehož se subjekt spojený s formulací projektu nebude moci zúčastnit.

Doporučit lze zejména varianty počítající s formulací projektů, ať již pracovníky ministerstev, zastupitelských úřadů nebo externími experty, a vypsání standardních výběrových řízení. Další varianty lze doporučit jako doplňkové, respektive vhodné k uplatnění ve střednědobé a dlouhodobé perspektivě.

Nové právní prostředí pro rozvojovou spolupráci

Vstup České republiky bude mít dopad na celou řadu aspektů poskytování rozvojové pomoci Českou republikou, přičemž nejvýraznější přímý dopad lze očekávat v souvislosti s uplatňováním pravidel ES pro oblast jednotného trhu na český systém rozvojové spolupráce. V rámci stávajícího systému poskytování bilaterální rozvojové pomoci nejsou uplatňována výběrová řízení, realizátoři projektů zpravidla sami přicházejí se svými návrhy, které jsou schvalovány. Takovýto postup umožňovala výjimka z uplatňování zákona 199/ 1994 Sb. o veřejných zakázkách. Nový zákon o veřejných zakázkách č. 40/ 2004 Sb., který do českého právního řádu přenáší platnou legislativu ES, ale již neobsahuje ustanovení o tom, že se nevztahuje na „zakázky související s poskytováním zahraniční rozvojové a humanitární pomoci vládou České republiky v případech nebezpečí z prodlení.“ Relevance zákona o veřejných zakázkách je tak pro projekty rozvojové spolupráce v hodnotě vyšší než 2 000 000 Kč nesporná vzhledem k tomu, že zadavatelem zakázek je stát. Systém rozvojové spolupráce tak musí být transformován, pokračování podle dosavadního systému by totiž mohlo mít za následek anulaci kontraktů a penalizaci zadavatelů.

Nový zákon o veřejných zakázkách (stejně tak jako směrnice ES a pravidla WTO) vychází z principů transparentnosti a nediskriminace mezi subjekty z různých členských států, přičemž možnosti obcházení jsou velmi omezeny (např. jednací řízení s vybraným dodavatelem je možné jen za přesně stanovených podmínek, technické specifikace musejí odkazovat na evropské standardy). Legální možnosti jisté diskriminace je pouze využívání pouze jednoho z oficiálních jazyků v zadávací dokumentaci i nabídkách.

Některé členské státy ale mají takové systémy rozvojové pomoci, kde pravidla pro veřejné zakázky nejsou relevantní. Jedná se např. o převedení odpovědnosti za nakládání s prostředky na partnerskou vládu, využívání zaměstnanců státu nebo veřejnoprávních institucí při realizaci projektů rozvojové spolupráce nebo využívání nevládních organizací.

V rámci českého systému poskytování rozvojové pomoci lze zvažovat celou řadu alternativ, z nichž některé porušují ustanovení legislativy o veřejných zakázkách, respektive o hospodářské soutěži, na jiné se uplatňování legislativy o veřejných zakázkách nevztahuje a další ustanovení legislativy o veřejných zakázkách plně aplikují.

Alternativy porušující ustanovení legislativy o veřejných zakázkách, respektive o hospodářské soutěži



- **Formální zavedení výběrových řízení, v nichž projekt formuluje subjekt, který se následně zúčastní výběrového řízení.** Tato varianta se může jevit jako lákavé řešení, jímž by se formálně vyhovělo požadavku na zavedení výběrových řízení, ale fakticky by ke změně systému nedošlo. Projekty by nadále de facto mohl iniciovat a formulovat realizátor, který by následně vzhledem ke své detailní znalosti projektu a prostředí a možnosti naformulovat projekt tak, aby znemožnil skutečnou konkurenci, získal zakázku ve výběrovém řízení. Nevýhodou by však bylo, že by role státu při definování rozvojové spolupráce nebyla příliš silná, stejně tak jako že by pravděpodobnost, že by projekt vycházející z iniciativy individuálního realizátora odpovídal artikulovaným požadavkům příjemce, byla nízká. Rozhodování o tom, který projekt by stát vzal za svůj a který nikoli by také nevyhnutelně bylo do značné míry subjektivní a arbitrární. Zásadní nevýhodou, která výrazně převažuje jakékoli myslitelné výhody, však je nesoulad s duchem i literou závazných ustanovení týkajících se veřejných zakázek a hospodářské soutěže.

Alternativy, na něž se uplatňování legislativy o veřejných zakázkách nevztahuje

- **Předání odpovědnosti za nakládání s prostředky na partnerské země.** Tato alternativa odpovídá současnému trendu mezi vyspělými dárcovskými zeměmi, posiluje vlastnictví rozvojového procesu příjemcem a posiluje institucionální kapacity partnerských zemí. Co se využití české expertizy týče, nelze v tomto případě očekávat, že by většina prostředků byla využita na české experty (pokud by se nejednalo o případ vázaného grantu nebo měkké půjčky), protože podstatou tohoto přístupu je využívání a posilování místních institucí. Pouze na zastupitelském úřadě by v případě volby této varianty musel být zaměstnán pracovník, který by s příslušnými institucemi partnerské země vedl kontinuální dialog a zajišťoval respektování dohodnutých principů spolupráce. Realizaci této alternativy lze považovat za krajně nepravděpodobnou. Jak pro aktéry rozhodující pro definici české rozvojové politiky, tak pro značnou část české veřejnosti je totiž tento typ rozvojové spolupráce (zvláště pak varianta rozpočtové podpory) přinejmenším ve střednědobé perspektivě nepřijatelný.
- **Vázané granty nebo měkké půjčky partnerské vládě.** Tato alternativa je variantou alternativy výše zmíněné v tom, že se poskytovatel pomoci nemusí řídit vlastní legislativou pro zadávání veřejných zakázek, protože je relevantní (zpravidla méně striktní) právní prostředí partnerské země. Vysoká míra kontroly ze strany poskytovatele pomoci se projevuje detailní specifikací dodávek či služeb pořízených za poskytnuté

JAK REALIZOVAT ROZVOJOVOU SPOLUPRÁCI PO VSTUPU DO EU?

prostředky. Vázání grantu nebo měkké půjčky by umožnilo zajistit pořízení dodávek českých výrobců nebo poskytovatelů služeb. Zapotřebí je však zdůraznit, že koncept vázané pomoci může znehodnocovat rozvojovou spolupráci jak v očích příjemce pomoci, tak donorské komunity. Nezaručuje také výběr nejefektivnějších řešení. Pokud jde o poskytování měkkých půjček, je vhodné upozornit na to, že po desetiletích vyhrocování problému zadlužení rozvojových zemí lze obecně konstatovat příklon dárců pomoci k využívání grantů. Alternativu vázaných měkkých půjček je tak možné doporučit jen jako doplňkový nástroj.

- **Využívání expertů se zaměstnaneckým poměrem vůči státu nebo subjektu s exkluzivitou na implementaci projektů rozvojové spolupráce.** Varianta, podle níž by zaměstnanci státu nebo instituce plnící funkce státu v rozvojové spolupráci zajišťovali nejen formulaci, ale i implementaci projektů rozvojové spolupráce, by garantovala velmi vysokou míru využívání české expertizy v projektech hrazených z rozvojové spolupráce. Ustavení efektivního orgánu, který by byl schopen takovéto funkce zajistit (rozvojové agentury), by znamenalo radikální změnu systému poskytování rozvojové pomoci, přičemž proces transformace ze stávajícího stavu by byl obtížný. Vedle politického odporu vůči zřízení „rozvojové agentury“ by hlavním úskalím bylo zajištění koncentrace expertizy do takovéto nově ustavené instituce. V současné době je totiž v ČR relevantní expertiza rozptýlena mezi značný počet soukromých firem, univerzitních pracovišť, nevládních organizací a orgánů státní správy a její soustředění v dostatečném počtu do rozvojové agentury by bylo v krátkodobé perspektivě jen obtížně řešitelným úkolem.
- **Spolufinancování s nevládními organizacemi.** Tato alternativa vykazuje mnohé shodné rysy se stávajícím systémem poskytování rozvojové pomoci, zejména pak postup, v němž se realizátoři rozvojové pomoci (v tomto případě pouze nevládní organizace) obracejí na stát s návrhy na projekty, které odpovědné orgány schvalují nebo nikoli. Výrazným rozdílem by ale bylo, že by ze státních prostředků nebyly hrazeny náklady spojené s realizací projektu v plné výši, ale pouze do určitého limitu (Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy uvádějí hranici 70%). Výhoda takovéto varianty by spočívala zejména v tom, že by nepřinášela žádné nové nároky na státní správu. Odpovídající nevýhodou by byla nižší vliv na identifikaci a formulaci projektů ze

JAK REALIZOVAT ROZVOJOVOU SPOLUPRÁCI PO VSTUPU DO EU?

strany státu, stejně tak jako značná subjektivita při rozhodování o výběru projektů pro financování. Vzhledem k tomu, že nevládní organizace nejsou a nemohou být jedinými aktéry rozvojové spolupráce v ČR, nelze celý systém poskytování rozvojové pomoci omezit na tento nástroj. Ten je tak (pokud bude zvolen) nutno chápat jako pouze doplňkový.

- **Poskytování pomoci ve formě stipendií.** Na poskytování stipendií se zákon o veřejných zakázkách nevztahuje, vzdělávací instituce jsou totiž v obdobném postavení jako nevládní organizace. Výhodou této alternativy je přitom možnost vynakládat prostředky české rozvojové spolupráce na vzdělávání na českých univerzitách (pomoc je vázána na služby poskytované českými subjekty). Poskytování rozvojové pomoci ve formě stipendií ke studiu na vysokých školách má také v ČR dlouhou tradici, jakkoli je možné doporučit zvýšení efektivity stávajícího stipendijního programu. Vzhledem ke spíše nepřímému dopadu poskytování stipendií na plnění miléniových rozvojových cílů, k potřebě alespoň jisté kompatibility s ostatními donory a k různorodosti stávající rozvojové konstituce v ČR nelze ale poskytování stipendií doporučit jako dominantní nástroj rozvojové spolupráce.
- **Poskytování pomoci ve formě projektů v hodnotě pod 2 mil. Kč.** Tato alternativa by znamenala výrazné snížení efektivity poskytované rozvojové pomoci. Zajistit totiž koherenci takto malých projektů s cílem dosáhnout jakýchkoli viditelných výsledků by bylo velmi obtížné. Výhoda z možnosti legálně obejít zákon o veřejných zakázkách je přitom pouze zdánlivá. Zadavatel musí transparentním a nediskriminačním postupem zadat i dodávky, služby nebo stavební práce, jejichž předpokládaná cena nepřesáhne limit 2 000 000 Kč. Využít lze ovšem samozřejmě zadávání zakázek pod hodnotou 2 000 000 Kč na dílčí zakázky spojené s realizací rozvojové spolupráce (formulace projektů, evaluace), jako systémové řešení je však nutno tuto alternativu rozhodně odmítnout.
- **Využívání svěřeneckých fondů u mezinárodních organizací.** Tato alternativa je v kontextu této studie chápána tak, že by prostřednictvím svěřeneckých fondů u mezinárodních organizací procházely prostředky, které jsou dosud vynakládány na bilaterální rozvojovou pomoc. Pokud by se tak dělo na základě dohody obsahující ustanovení o využívání výhradně české expertizy, přispěl by tento mechanismus k zajištění vynakládání prostředků české rozvojové spolupráce na české experty.

JAK REALIZOVAT ROZVOJOVOU SPOLUPRÁCI PO VSTUPU DO EU?

V ostatních ohledech ale v případě tohoto mechanismu převládají negativa. Zvláště vážnou by byla ztráta kontroly státu nad poskytováním rozvojové pomoci, především pokud jde o definici priorit. Negativně by byla ovlivněna také viditelnost české pomoci v partnerské zemi a s ním spojené vedlejší přínosy rozvojové spolupráce. Z těchto důvodů lze doporučit omezení využívání svěřeneckých fondů na sféru multilaterální pomoci, kde mohou být bezesporu účinným nástrojem posilování koherence mezi multilaterálním a bilaterálním programem.

Alternativy, které ustanovení legislativy o veřejných zakázkách plně aplikují

- **Formulace projektů pracovníky odpovědných ministerstev, následné vypsání výběrového řízení.** Tato alternativa odpovídá duchu i literě norem vztahujících se k veřejným zakázkám. Vyžadovala by si však jisté zvýšení nároků kladených na pracovníky odpovědných ministerstev i zastupitelských úřadů. Předpokládá totiž realizaci programovacích a formulačních misí pracovníky ministerstev odpovědných za realizaci spolupráce a udržování kontinuity rozvojového procesu pracovníky zastupitelských úřadů. Identifikace a formulace projektů pracovníky ministerstev zaručí, že prostředky na státní rozvojovou spolupráci budou beze zbytku plnit cíle stanovené státem. Co se kombinace programovacích a formulačních misí pracovníků ústředních orgánů státní správy s kontinuitou práce zastupitelských úřadů týče, nelze než upozornit na to, že se jedná o mechanismus poněkud těžkopádný, jehož schopnost pružně reagovat na vývoj priorit partnerské země bude limitovaná. Tuto nevýhodu bude moci do jisté míry kompenzovat intenzivní pravidelná komunikace mezi zastupitelským úřadem a odpovědným ministerstvem. Výhodou ale je realizovatelnost transformace v krátkém časovém úseku, podmínkou je ovšem posílení kapacit státních orgánů programovací a formulační mise realizovat. Vypsání výběrového řízení by musela být otevřena bez diskriminace subjektům ze členských států EU. Zkušenosti dosavadních členských států EU však ukazují, že v případech podlimitních zakázek uveřejňovaných v národním měřítku je zájem ze strany subjektů z ostatních členských států zanedbatelný, a ani v případě nadlimitních zakázek nebývá nijak dramatický.
- **Formulace projektů externími experty kontrahovanými odpovědným ministerstvem, následné výběrové řízení, jehož se subjekt spojený s formulací projektu nebude moci zúčastnit.** Tato alternativa je obdobou alternativy předchozí, rozdílem pouze je, že by formulace projektů nebyla realizována přímo pracovníkem odpovědného ministerstva, ale

externím expertem kontrahovaným za tímto účelem ministerstvem. K tomuto postupu by se ministerstvo mohlo uchýlovat vždy nebo pouze v případě, že by nedisponovalo vhodným pracovníkem, kterého by na formulaci projektu mohlo vyslat. Aby byl zajištěn soulad s pravidly týkajícími se veřejných zakázek a hospodářské soutěže bude muset odpovědný orgán státní správy zajistit, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Oproti případu formulace projektů pracovníky ministerstev má varianta najímání externích expertů nevýhodu spočívající v tom, že tito experti nemusejí mít dostatečně silné povědomí o celkových prioritách rozvojové spolupráce v daném sektoru.

- **Formulace projektů pracovníky zastupitelských úřadů, následné vypisování výběrového řízení.** Tato varianta by zajišťovala nejen soulad s pravidly o veřejných zakázkách, ale umožňovala by i pružnější zapojování priorit příjemce do rozvojového procesu. V krátkodobé perspektivě se ale jedná o alternativu obtížně realizovatelnou. Vyžaduje si totiž buď umístění sektorově specifického českého personálu na zastupitelské úřady nebo zaměstnání lokálního personálu pod vedením českého pracovníka zastupitelského úřadu kvalifikovaného pro řízení programů rozvojové spolupráce. V obou těchto případech je jedním problémem narůst počtu zaměstnanců zastupitelského úřadu. Dalším neméně vážným problémem je řešení vztahů mezi pracovníky zastupitelských úřadů odpovědných za programy pro určitý sektor a odpovídajícími českými ministerstvy. Co se výběrových řízení týče, mohla by být buď vypisována v ČR, nebo lokálně. Pokud by byla vypisována lokálně a nikoli zároveň v ČR, tak by bylo možno očekávat relativně vysokou úspěšnost lokálních nebo mezinárodních subjektů (včetně subjektů z ostatních členských států EU). Z výše naznačeného vyplývá, že tato alternativa by představovala poměrně radikální transformaci systému.
- **Formulace projektů externími experty kontrahovanými zastupitelskými úřady, následné výběrové řízení, jehož se subjekt spojený s formulací projektu nebude moci zúčastnit.** Tato alternativa je obdobou alternativy předchozí, rozdílem pouze je, že by formulace projektů nebyla realizována přímo pracovníkem zastupitelského úřadu, ale externím expertem kontrahovaným za tímto účelem.

Závěr



JAK REALIZOVAT ROZVOJOVOU SPOLUPRÁCI PO VSTUPU DO EU?

Vzhledem k nesouladu stávajícího systému poskytování rozvojové pomoci ČR se zákonem o veřejných zakázkách je zapotřebí přistoupit k transformaci systému s cílem dosáhnout plné kompatibility s platnou legislativou. Z hlediska transparentnosti a zároveň obtížnosti transformace je možné vyzdvihnout zvláště přechod na systém, v němž by pracovníci odpovědných ministerstev, pracovníci zastupitelských úřadů nebo jimi kontrahovaní nezávislí experti naformulovali projekty, na jejichž realizaci by následně byla vypisována standardní výběrová řízení.

