

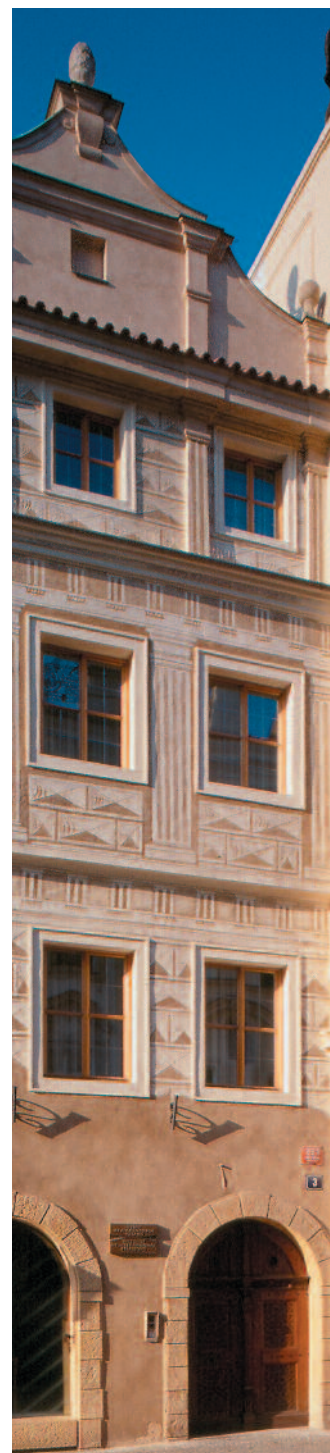
Eva Křížková

Firmy v české rozvojovce: ničitel ekonomik Jihu nebo všelék na rozvojové problémy?

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Policy paper identifikuje tři typické narativy ve vztahu k soukromému sektoru v rozvojové spolupráci. Rozvojové debatě dominuje diskurz *Soukromý sektor, miláček rozvojové konstituce*. Je reakcí na omezenou přístupnost veřejného sektoru a otevírá více prostoru pro účast českých firem na rozvojové spolupráci. Diskurz *Platíme, chceme české firmy v rozvojové spolupráci*, reflektuje snahu establishmentu prosadit účast českých firem v multilaterální a evropské politice rozvojové spolupráce. *Soukromý sektor, bezohledný ničitel* je diskurzem vlastním neziskovému sektoru, který ovšem v současné době ustupuje.

V zájmu efektivnosti musí Ministerstvo zahraničních věcí ČR i soukromý sektor při identifikaci a realizaci rozvojových projektů vycházet z předpokladu, že dobře fungující politika vychází z potřeb příjemce pomoci. Neziskový sektor by měl nadále plnit roli hlídacího psa soukromého sektoru ve vztahu k zahraniční rozvojové spolupráci, avšak zároveň by měl být sebekritický.



Úvod

Soukromý sektor je z historického hlediska významným hráčem na poli politiky rozvojové spolupráce na globální úrovni a neopomenutelnou součástí rozvojového diskurzu. Na důležitost soukromého sektoru a na jeho potenciál významně přispět ke zvýšení životní úrovně v zemích globálního Jihu poukázal již americký prezident Truman v roce 1949 ve svém inauguračním projevu, který je považován za počátek rozvojové spolupráce samotné. Soukromý sektor a jeho význam ve vztahu k rozvoji však může být chápán v různých souvislostech.

Ve vztahu k soukromému sektoru a jeho působení na rozvoj je důležitým prvkem odlišujícím různé perspektivy intencionalita, nebo přesněji, míra záměrnosti aktivit, které rozvoj ovlivňují. V tomto smyslu lze na jednu stranu uvažovat o rozvoji jako o přirozené „vedlejší“ ekonomické aktivitě firem sledujících vlastní cíle, nikoli zaměřujících se primárně na potřeby méně rozvinutých zemí. Politiky cílící na rozvoj zemí globálního

Na důležitost soukromého sektoru a na jeho potenciál významně přispět ke zvýšení životní úrovně v zemích globálního Jihu poukázal již americký prezident Truman v roce 1949.

Jihu rámované tímto uvažováním však nemusí vést ke kýženému rozvoji globálního Jihu, což ukazuje například jen částečné naplnění Rozvojových cílů tisíciletí (MDGs).

Na druhou stranu, rozvoj může být chápán jako cíl, na nějž se soukromé subjekty z různých důvodů

cíleně zaměřují. V tomto kontextu mohou být soukromé firmy vnímány jako rozvojový partner, který v součinnosti se státním a neziskovým sektorem a dalšími relevantními aktéry může (a snad i musí) záměrně pozitivně působit na rozvoj. Tuto perspektivu reflektují na globální úrovni například Cíle udržitelného rozvoje (SDGs). V globální rozvojové politice se projevuje například iniciací inovativních nástrojů na financování rozvoje ve spolupráci se soukromým sektorem, podporou rozvoje místního podnikání či třeba programy na budování kapacit.

Různé způsoby nahlížení na soukromý sektor v kontextu rozvojové spolupráce jsou relevantní a do jisté míry předurčující pro vytváření politiky. Jakými způsoby se na soukromý sektor nahlíží v české rozvojové debatě? Akcentuje rozvojový narativ spíše zájmy českých firem nebo naopak potřeby lidí z globálního Jihu? A jaká může být reflexe narativu do praxe rozvojové spolupráce?

Tři diskurzy, tři tváře soukromého sektoru

Předkládaná typizace rozvojového narativu ve vztahu k soukromému sektoru v českém prostředí se opírá o rozsáhlou diskurzivní analýzu, která byla provedena u klíčových aktérů podílejících se na tvorbě české rozvojové spolupráce. Analýza byla realizována pro období od roku 1995, tedy od kompletního obnovení české politiky rozvojové spolupráce, po březen 2017. Pro nízkou prioritu však nebyla rozvojová spolupráce, natožpak angažmá soukromého sektoru, v politickém diskurzu státních aktérů prakticky vůbec tématem až do vstupu České republiky do Evropské unie.

Nezájem establishmentu se odrážel v dlouhodobé neambicióznosti české politiky rozvojové spolupráce, v rigiditě hledat inovativní financování rozvoje a v důsledku například i ve stagnaci objemu oficiální rozvojové pomoci (ODA). Se vstupem do EU a rozšiřováním rozvojové konstituce, jinými slovy ansámblu aktérů relevantních pro politiku rozvojové spolupráce, o nové zainteresované aktéry se rozvojový diskurz, i pokud jde o zmínky o soukromém sektoru, stal bohatší. Od vstupu do EU po současnost analýza identifikuje tři typy diskurzů. Diskurzy vypovídají o vztahu klíčových zainteresovaných aktérů k politice rozvojové spolupráce a o charakteru politické akce asociované se specifickým typem diskurzu.

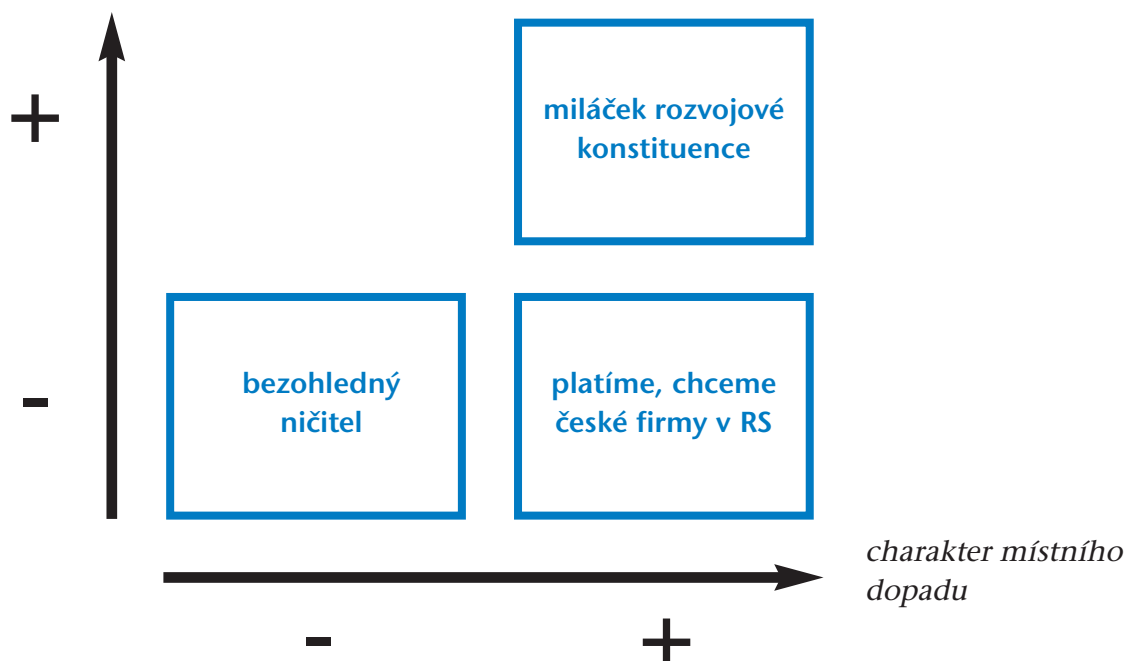
Prováděnou diskurzivní analýzu prakticky rámovaly tři parametry odvíjející se od specifik soukromého sektoru, potažmo jeho činnosti, v analyzovaném rozvojovém diskurzu. Jedná se o *záměrnost, charakter místního dopadu a původ soukromého sektoru*.

Ve vztahu k těmto parametrům může být působení soukromého sektoru ve vztahu k rozvoji záměrně, či nezáměrně a jeho dopad může být pozitivní, nebo negativní. Z hlediska původu se v diskurzu může jednat o lokální podnikání (v zemi partnerské zemi), nebo o soukromý sektor zahraniční provenience. Na základě takto postaveného rámce výzkumu byly induktivní metodou identifikovány tři klíčové diskurzy ve vztahu k soukromému sektoru v českém prostředí ve vymezeném časovém období.

Pro nízkou prioritu nebyla rozvojová spolupráce, natožpak angažmá soukromého sektoru, v politickém diskurzu státních aktérů prakticky vůbec tématem až do vstupu České republiky do Evropské unie.

Schéma: Soukromý sektor ve vztahu k rozvoji: tři klíčové diskurzy

*Intencionalita
působení soukromého
sektoru na rozvoj*



„Platíme, chceme české firmy v rozvojové spolupráci“

Přes institucionální změny a nové koncepční dokumenty rámuující rozvojovou spolupráci po vstupu do EU diskurzivní nezájem establishmentu o intenzivnější účast soukromého sektoru přetrvával. Koncepční dokumenty v tomto ohledu postrádají konkrétnější rozpracování. Současně se však se vstupem do EU objevuje dlouhodobý trend obecného volání po účasti českých firem na multilaterální rozvojové spolupráci. Příspěvky do EU totiž tvoří nejvýznamnější složku multilaterální ODA – jejich výše se pohybuje kolem 2,6 mld. Kč, což činí přes 80 %

Ve vztahu k výši příspěvků je, v porovnání s bilaterální pomocí, nízká účast českých firem na evropských rozvojových projektech oprávněně vnímána jako problematická.

krétnější rozpracování. Současně se však se vstupem do EU objevuje dlouhodobý trend obecného volání po účasti českých firem na multilaterální rozvojové spolupráci. Příspěvky do EU totiž tvoří nejvýznamnější složku multilaterální ODA – jejich výše se pohybuje kolem 2,6 mld. Kč, což činí přes 80 %

oficiální mnohostranné rozvojové pomoci. Ve vztahu k výši příspěvků je, v porovnání s bilaterální pomocí, nízká účast českých firem na evropských rozvojových projektech oprávněně vnímána jako problematická.

Jako argument pro zapojení českých firem používá establishment placení (povinných) příspěvků do společných rozvojových fondů, nikoli potenciální pozitivní přínos činnosti českých subjektů pro rozvoj. Zkoumaní aktéři nevykazují příliš snahy přesvědčo-

vat ostatní o záměrném pozitivním dopadu aktivity českých firem na rozvoj globálního Jihu. Tento diskurz se objevuje v parlamentu a napříč resorty od vstupu do EU až do současnosti. Důraz na účast českých firem na rozvojové spolupráci bez silného akcentu na jejich záměrné a pozitivní působení na rozvoj globálního Jihu je typický zejména pro Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (MPO) a zástupce soukromého sektoru, Platformu podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci (PPZRS), které mají tendenci do středu rozvojového diskurzu stavět primárně české obchodní zájmy. Obecně tento diskurz může otevírat prostor pro protežování zájmů českých firem, nicméně však tento efekt není automatický, už vzhledem k tomu, že legálně by aktivity v rámci rozvojové spolupráce měly být motivovány snižováním chudoby, a protože rozvojová spolupráce zaměřená čistě na české zájmy není jednoduše akceptovatelná pro všechny zainteresované aktéry, například pro tradičně kritický neziskový sektor nebo mezinárodní organizace jako OECD, jejichž stanoviska jsou pro českou vládu důležitá.

„Soukromý sektor, bezohledný ničitel“

V novém tisíciletí se v souvislosti s mezinárodními závazky plynoucími z členství v mezinárodních organizacích politika rozvojové spolupráce posunula blíže směrem ke středu zájmů státních aktérů a do rozvojového diskurzu začal intenzivněji zasahovat neziskový sektor. Ten vnesl do diskurzu ostrou kritiku soukromých subjektů, která do jisté míry trvá až do současnosti.

Dopady působení soukromého sektoru na rozvoj jsou v diskurzu nezáměrné, ale striktně negativní. Podnikatelské subjekty zahraniční proveniencí jsou asociovány s ne-

negativními socio-ekonomickými a environmentálními dopady na země globálního Jihu a na jejich obyvatele. Diskurz vytváří obraz soukromého sektoru jako bezohledného aktéra, sobecky sledujícího své zájmy bez zřetele na životní úroveň obyvatel globálního Jihu. Pro ilustraci, podle některých článků publikovaných na informační platformě Člověk v tísni soukromý sektor drancuje zdroje chudých zemí, ničí jejich ekonomiky a rozvoj, mír a lidská důstojnost jsou pro něj věci podřadnou a nedůležitou.

Lze říci, že tento diskurz je projevem snahy neziskového sektoru diskreditovat, snad i vytlačit podnikatelské subjekty z rozvojové spolupráce, a zvýšit bdělost státu, pokud jde o zapojování soukromého sektoru do diskutované politiky. Role neziskového sektoru je v tomto kontextu svým způsobem konfliktní – neziskový sektor demonstruje ambici bdít nad angažmá soukromého sektoru, ale přitom je sám, vzhledem k závislosti na externím financování, v podstatě zájmovou skupinou. Přestože tento typ kritického dis-

Neziskový sektor demonstruje ambici bdít nad angažmá soukromého sektoru, ale přitom je sám, vzhledem k závislosti na externím financování, v podstatě zájmovou skupinou.

kurzu přetrvává v jisté míře do současnosti, zvláště od doby ekonomické krize začal usupovat konkurenčnímu diskurzu zobrazujícímu soukromý sektor ve velmi pozitivním světle, což demonstruje ochotu neziskového sektoru ke změně paradigmatu v návaznosti na omezenou akceschopnost a nedostatek finančních prostředků veřejného sektoru.

„Soukromý sektor, miláček rozvojové konstituce“

Nedostatek veřejných finančních zdrojů disponibilních v oblasti rozvojové spolupráce je dlouhodobým problémem. Zejména od po-krizových let 2009/2010 se tento fakt promítá do rozvojového narativu a širokou rozvojovou konstituenci, včetně neziskového sektoru, ovládá diskurz, který prezentuje soukromý sektor v pozitivním světle. S ještě větší intenzitou po roce 2015, po nenaplnění Rozvojových cílů tisíciletí a závazků na ob- jem pomoci, poukazují v diskurzu shodně klíčoví aktéři na takřka nesčetná pozitiva účasti soukromého sektoru na rozvoji. Účast českého soukromého sektoru spojují v dis-

V této souvislosti se často mluví o společenské odpovědnosti firem, předávání know-how, inovací, předávání standardů, aktivní podpoře genderové rovnosti nebo ochraně životního prostředí atp.

kurzu s budováním kapacit a in- frastruktury, inovacemi a s vytvá- řením zdravého podnikatelského klimatu i kultivací místního sou- kromého sektoru. V diskurzu má tedy své místo lokální podnikání, jakožto předmět rozvoje, jehož podpora je žádoucí pro nastartová- ní rozvoje zespoda. Klíčovou roli však hraje soukromý sektor prove-

nience země donora. Jeho působení je ve vztahu k rozvoji v diskurzu intencionální a po- zitivní, v této souvislosti se často mluví o společenské odpovědnosti firem, předávání know-how, inovací, předávání standardů, aktivní podpoře genderové rovnosti nebo ochraně životního prostředí atp.

Aspekt intencionálního pozitivního přínosu firem pro rozvoj je v tomto diskurzu, v po- rovnání se dvěma výše popsány, nejvýraznější. Implicitní a explicitní přívlastky v do- stupných dokumentech konstruuji identitu inovátora, investora, podporovatele sociál- ního rozvoje a katalyzátoru růstu. Pivotal k ekonomickému růstu jako předpokladu roz- voje je všeobecně patrný, a zejména od konce období pro naplnění MDGs je aspekt rů- tu integrální součástí rozvojového diskurzu. Pakliže dominantní rozvojový diskurz pre- zentuje růst jako předpoklad rozvoje, pak implicitně stvrzuje, v dnešním kontextu, pod- míněnost udržitelně fungujícího rozvoje aktivním zapojením podnikatelských subjektů do rozvojové spolupráce. K tomu se otevřeně hlásí široká rozvojová konstituce, včet- ně neziskového sektoru, který dokonce konstatuje, že pro udržitelný ekonomický růst má soukromý sektor výrazně vyšší impakt než sektor neziskový, a jeho účast na rozvo-

jových projektech je tedy velmi potřebná. S nadsázkou lze říci, že se soukromý sektor stává „miláčkem“ takřka všech relevantních rozvojových aktérů. Ti na něj obecně nahlíží téměř bezvýhradně pozitivně.

Aktuální trendy a posuny v rozvojovém narativu

Diskutovaný aspekt záměrného pozitivního působení firem na rozvoj je v diskurzu všeobecným trendem napříč rozvojovou konstituencí, od samotného soukromého sektoru přes establishment po sektor neziskový. I MPO a Platforma podnikatelů, tíhnoucí k protežování českých komerčních zájmů, neopomíjejí poukazovat na potenciální přínosy účasti českých firem pro rozvoj a konstruovat ryze pozitivní obraz soukromého sektoru, což činí jejich rétoriku akceptovatelnou pro širokou rozvojovou konstituenci.

Neziskový sektor, včetně dříve velmi kritického Člověka v tísní, přijímá diskurz stavějící soukromý sektor a jeho pozitivní působení na rozvoj do středu debaty o rozvojové spolupráci. Zdá se, že zůstává nadále do jisté míry kritický, protože stále upozorňuje na snižování chudoby, nikoli na české zájmy, jako na prioritu rozvojové spolupráce, avšak v důsledku této diskurzivní proměny se svým způsobem mění jeho úloha. Zatímco před globální ekonomickou krizí neziskový sektor tíhl k důrazné kritice a v důsledku snad ke snaze vyřadit soukromý sektor z rozvojových politik, v kontextu chybějících veřejných zdrojů přijímá a vítá jeho účast a stává se spíše „jen hlídačem“ praktik podnikatelského sektoru v oblasti rozvojové spolupráce.

Dominanci čistě pozitivního obrazu soukromého sektoru ukazuje i „komercializace“ diskurzu gestora rozvojové spolupráce, Ministerstva zahraničních věcí ČR.

Dominanci čistě pozitivního obrazu soukromého sektoru ukazuje i „komercializace“ diskurzu gestora rozvojové spolupráce, Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV). Typicky zrcadlí korektní mezinárodní rétoriku, „OECD-izovaný“ i rozvojový diskurz MZV má v současné době nepřehlédnutelný „komerční nádech“. Důsledkem snahy mobilizovat soukromý sektor je rostoucí podpora nástrojů na zapojení podnikatelů do zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS), jako je program B2B. Od roku 2015 se objem veřejných financí v gesci České rozvojové agentury (ČRA), alokovaných právě na podporu zapojení podnikatelů do ZRS, takřka zdvojnásobil a jsou podporovány studie proveditelnosti, podnikatelské plány a dlouhodobá obchodní partnerství.

Dominanci čistě pozitivního obrazu soukromého sektoru ukazuje i „komercializace“ diskurzu gestora rozvojové spolupráce, Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV). Typicky zrcadlí korektní mezinárodní rétoriku, „OECD-izovaný“ i rozvojový diskurz MZV má v současné době nepřehlédnutelný „komerční nádech“. Důsledkem snahy mobilizovat soukromý sektor je rostoucí podpora nástrojů na zapojení podnikatelů do zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS), jako je program B2B. Od roku 2015 se objem veřejných financí v gesci České rozvojové agentury (ČRA), alokovaných právě na podporu zapojení podnikatelů do ZRS, takřka zdvojnásobil a jsou podporovány studie proveditelnosti, podnikatelské plány a dlouhodobá obchodní partnerství.

České firmy mají podle MZV významný potenciál pozitivně přispět k rozvoji a rozvoje spolupráce jako taková je v diskurzu nezděděná prezentována jako investice do širokého spektra oblastí, ať už do obchodní výměny sloužící (také) českým firmám, či třeba bezpečnosti. U MZV je tedy patrná jistá pragmatizace diskurzu a mohlo by se zdát, že se ministerská percepce ZRS přibližuje té MPO či Platformy podnikatelů a že MZV začíná tíhnout k protežování zájmů českých firem. Nicméně v linii s mezinárodním politickým diskurzem MZV zpravidla neopomíjí primární cíl ZRS, tedy boj s chudobou. Diskurzivní rámování pojmem „investice“ pak v tomto ohledu může být spíše způsobem, jak s diskurzem akceptovatelnými ostatními klíčovými aktéry, zejména například Ministerstvem financí ČR (MF) a vládou ČR, prosazovat zvýšení alokací z veřejných zdrojů, a to v době nízké ochoty jiných aktérů tak činit. Právě v souvislosti s jen velmi pomalým navyšováním veřejných zdrojů a tedy omezenou akceschopností veřejného sektoru je třeba nahlížet všeobecný příklon k tomu diskurzu.

Doporučení

České rozvojové debatě v současné době obecně dominuje diskurz *Soukromý sektor, miláček rozvojové konstituce*. Ten konstruuje velice pozitivní obraz soukromého sektoru, pokud jde o dopad jeho aktivity na rozvoj globálního Jihu. V tomto kontextu se v diskurzu jedná o lokální podnikání, ale zejména o český soukromý sektor. Inten-

Rozvojová spolupráce má primárně vždy sloužit ke zvyšování životní úrovně v zemích globálního Jihu. V opačném případě přestává být rozvojovou spoluprací.

cionalita jeho pozitivního působení je v tomto diskurzu velmi výrazná, na rozdíl od ostatních dvou předložených typů diskurzu. Prosažení tohoto diskurzu nepochybně souvisí s nedostatkem veřejných finančních zdrojů vyčleněných na politiku rozvojové spolupráce a se všeobecným uvědomě-

ním, že podnikatelé mohou být významnými partnery z hlediska nutnosti naplňování rozvojových závazků. Diskurz konstruuje „win-win“ situaci, kdy rozvoj partnerských zemí jde ruku v ruce s naplňováním českých komerčních zájmů. Aspekt oboustranného prospěchu a naplňování zájmů se z hlediska efektivity rozvojové spolupráce skutečně jeví jako motor a důležitý předpoklad úspěšného fungování politiky, je však zásadní nezapomínat, že rozvojová spolupráce má primárně vždy sloužit ke zvyšování životní úrovně v zemích globálního Jihu. V opačném případě přestává být rozvojovou spoluprací.

- Vzhledem k možnému reálnému pozitivnímu přínosu účasti soukromého sektoru na rozvojové spolupráci se jeho začleňování do diskutované politiky jeví jako žádoucí a v tomto smyslu se pragmatizující diskurz MZV sám o sobě nezdá být problémem, tím spíše pomáhá-li široké politické podpoře ZRS. Důležité nicméně bude, aby MZV zachovalo zájmy partnerských zemí jako primární motiv ZRS a aby vláda efektivně využívala veřejných financí. Například nadměrné investice z veřejných zdrojů do nástrojů, které nepřinášejí očekávané výsledky, negenerují dostatek navazujících obchodních příležitostí, jednoznačně nejsou v zájmu efektivnosti politiky.
- Soukromý sektor často tíhne k tendenci vnímat českou politiku ZRS jako nástroj nalézání obchodních příležitostí a odbytišť českého zboží. Firmy by neměly očekávat vypisování rozvojových projektů podle jejich vlastní nabídky a měly by chápat, že smysluplná, a především efektivní rozvojová spolupráce nevychází z potřeb dárce. Dobře fungující politika v tomto smyslu nemůže být arbitrárně řízena nabídkou českých firem, ale důležitěji, poptávkou partnerských zemí. Platforma by měla zejména využít své expertizy a skrze Radu pro ZRS se podílet na hledání inovativních, oboustranně prospěšných způsobů financování rozvoje.
- Zdá se, že s nedostatkem veřejných financí v rozvojové spolupráci se změnil postoj neziskového sektoru – jeho diskurz je méně militantním vůči soukromému sektoru ve vztahu k rozvoji. Neziskový sektor, jeden z důležitých „hlídacích psů“, by do budoucna měl dál kriticky bdít nad rozvojovou spoluprací ve vztahu k soukromému sektoru. Zároveň by však měl, vzhledem k tomu, že je sám zájmovou skupinou, projevovat sebereflexi a při kritice měřit ostatním aktérům stejným metrem. Toto platí například pro kritiku vázanosti pomoci, k níž má neziskový sektor tendenci se stavět odmítavě, i přes praktickou vázanost pomoci ve vlastní praxi.

Eva Křížková působila na ÚMV v rámci stáže jako nezávislá výzkumnice.

e-mail: krizkova@iir.cz

Policy paper, pod supervizí Ondřeje Horkého-Hlucháně, vychází z práce Křížková, Eva: Česká politika rozvojové spolupráce a soukromý sektor: klíčové diskurzy od roku 1995 po současnost. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2017