

## Kapitola 19

# Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Nástroj zahraniční politiky, nebo snižování globální chudoby?

*Ondřej Horký*

Kapitolu věnovanou české rozvojové spolupráci v roce 2007 uzavřelo konstatování, že další transformace zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) se podobně jako v dřívějších letech neobejde bez politické vůle.<sup>1</sup> Doplnil ji předpoklad, že rok následující ukáže, zda bude Česká republika klást důraz na snižování chudoby v rozvojovém světě, nebo zda bude využívat rozvojové pomoci jako nástroje zahraniční politiky k dosažení dalších cílů.<sup>2</sup>

Rok 2008 poskytl odpovědi na obě otázky. Politická vůle se na vládní úrovni neprojevila ve zvyšování objemu rozvojové spolupráce podle závazků Evropské unie, avšak v posílení utilitárního přístupu k rozvojové pomoci na úkor snižování globální chudoby. O tom svědčí *ad hoc* rozhodnutí o pomoci Palestině a Gruzii na základě vládních usnesení. Vytvoření nové kategorie „projektových zemí“ vede proti doporučením OECD spíše k dalšímu rozměňování české pomoci než k její koordinaci a komplementaritě s dalšími evropskými a mezinárodními dárci v naplňování Rozvojových cílů tisíciletí.<sup>3</sup>

Souběžně pokračovala sama transformace systému pro poskytování dvoustranné rozvojové spolupráce. Činnost úspěšně zahájila Česká rozvojová agentura (ČRA) s Radou pro zahraniční rozvojovou spolupráci a doposavad zúčastněné resorty již výrazně nebránily centralizaci rozhodování a financí na Ministerstvu zahraničních věcí ČR (MZV). České předsednictví v Radě Evropské unie však vyčerpalo kapacity MZV, které vládě předložilo návrh zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci až ke konci roku 2008. Na zásadní dlouhodobé koncepci začne pracovat až v druhé polovině roku 2009 a evaluace projektů proběhnou opět nejdříve v roce 2010.

Nadcházející české předsednictví Evropské unie tvoří kromě silícího politického vlivu a postupu transformace ZRS třetí průřezové téma kapitoly. Náročná příprava předsednictví ve státní sféře i v občanské společnosti však může jako evropeizační prvek

dlouhodobě přispět ke zvýšenému domácímu povědomí o globálních problémech a k ukotvení rozvojové politiky v širším slova smyslu. Celkově však rok 2008 poukazuje na dvojznačné důsledky koncentrace rozhodování o rozvojové spolupráci na MZV.

## ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: VÝCHODISKA A POLITICKÝ KONTEXT

### *Zpoždění koncepce zahraniční rozvojové spolupráce a jeho důsledky*

Po dlouho očekávaném schválení transformace ZRS a jejího harmonogramu v září 2007 měl podle usnesení vlády rok 2008 přinést debatu o sektorových a teritoriálních prioritách po roce 2010.<sup>4</sup> Její výsledky měly být vtěleny do nové „Koncepce ZRS na období 2010–2015, včetně nového seznamu prioritních zemí“, protože platnost stávajících programů rozvojové spolupráce s prioritními zeměmi vyprší na konci roku 2010. Nejpozději na podzim 2009 by bylo proto třeba rozhodnout o prioritních zemích a sektorech, aby mohly MZV a Česká rozvojová agentura do jara 2010, kdy projekty na následující rok schvaluje vláda, provést programovací mise, resp. identifikační mise a formulaci projektů na rok 2011.

Výběr nových prioritních teritorií a sektorů nebude jednoduchý: v koordinaci s ostatními evropskými a mezinárodními dárci by měl odpovídat potřebám rozvojových zemí a komparativním výhodám, které půjde jen částečně zjistit na základě evaluace dosavadních programů. Příprava koncepce se stane časově náročným procesem, do kterého bude nutné zapojit zúčastněné strany v rozvojových zemích, Evropské unii a v České republice. Počet prioritních zemí i sektorů bude navíc potřeba podle doporučení Výboru pro rozvojovou pomoc OECD (DAC) snížit, aby česká pomoc dosáhla významnějšího účinku.<sup>5</sup>

Existuje však vážná obava, že půjde o víceméně formální proces. MZV sice tvrdí, že nová koncepce „by měla rovněž reflektovat harmonizační úsilí EU a OECD“, avšak v situaci, kdy nebyly dokončeny evaluace programových zemí ani nebyly souhrnně zpracovány evaluace jednotlivých projektů, předjímá, že „mezi prioritními sektory ZRS ČR nebude chybět průmyslový rozvoj, životní prostředí, zemědělství, vodní hospodářství a sociální sektor“, tedy pět oblastí, které víceméně odpovídají současnému sektorovému zaměření České republiky.<sup>6</sup> Nejen že výběr sektorů není ospravedlněný, ale volba pěti sektorů pro tak malou dárcovskou zemi, jako je Česká republika, se již nachází na hranici efektivity. Zachování *statu quo* a dobré vztahy s doposud zúčastněnými aktéry, včetně soukromého a nevládního sektoru, se proto zdají pro MZV důležitějšími faktory než efektivita české rozvojové spolupráce. Podobná situace panuje v případě výběru prioritních zemí: MZV již na počátku roku 2008 informovalo Evropskou komisi, která usiluje o lepší dělbu práce mezi členskými zeměmi, že jako pilotní země navrhuje Mongolsko a Moldavsko. Proto je dnes prakticky jisté, že tyto země zůstanou v seznamu prioritních zemí.

Ačkoli MZV činnost, iniciovanou Evropskou komisí, označuje za implicitní naplňování koncepce, dnes je téměř jisté, že na ní kvůli vyčerpání svých kapacit nezačne pracovat dříve než po skončení českého předsednictví EU v polovině roku 2009.

Platnost stávajících programů s prioritními zeměmi bude proto nutné nejméně o rok prodloužit. Prodlouží se tak zároveň i období nízké koncentrace, koordinace, komplementarity a předvídatelnosti české pomoci, kterou přes přínosy transformace systému již tak narušuje rostoucí počet jednorázových rozhodnutí, charakterizujících současnou aktivitu vlády a MZV v oblasti rozvojové spolupráce.

V roce 2008 se totiž vláda shodla na třech usneseníh o mimořádném poskytnutí rozvojové pomoci, týkající se Kambodže, Palestiny a Gruzie.<sup>7</sup> Případ Kambodže je ojedinělý, protože souvisí s odpuštěním části dluhu z dob Československa, kdežto případ pomoci Palestinským autonomním územím a Gruzii je reakcí na konkrétní zahraničněpolitický kontext a události. Svědčí tak o zvýšené pozornosti vlády o rozvojovou spolupráci jako nástroj zahraniční politiky. Vláda v červnu schválila také pravidelný plán ZRS na rok 2009 a střednědobý výhled jejího financování na roky 2010 a 2011.<sup>8</sup>

### ***Příprava zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci***

Další usnesení vlády souvisela s přípravou zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí. V únoru vláda schválila věcný záměr zákona s termínem předložení paragrafovaného znění do konce června.<sup>9</sup> Později jej prodloužila do konce října 2008 a znovu do konce roku 2009, kdy byl návrh předložen.<sup>10</sup> Přípravu zákona zpomalila složitost problematiky, vysoký počet zainteresovaných stran, propojení s mnoha dalšími zákony a množství připomínek k věcnému návrhu zákona i jeho návrhu dotčených resortů. Zákon nenese pouze politický význam v tom smyslu, že se jím bude muset zabývat Poslanecká sněmovna, Senát a prezident republiky, ale také proto, že komplexně upraví důležitou oblast z hlediska financování ze státního rozpočtu: doposud jsou celkově téměř 4 miliardy Kč spravovány bez specifické zákonné úpravy.

Neméně důležitý přínos zákona spočívá v jednoznačné definici rozvojové spolupráce. Věcný návrh definuje zahraniční rozvojovou spolupráci v užším slova smyslu jako „souhrn činností hrazených z veřejných prostředků, jejichž cílem je omezování chudoby v rozvojových zemích, a to způsobem, který je ekonomicky, sociálně a environmentálně udržitelný“. Oproti předchozí úpravě z roku 2004 vládním usnesením odpovídá uznávané definici mezinárodní dárcovské komunity a omezuje interpretaci rozvojové pomoci např. jako primárního nástroje podpory exportu.<sup>11</sup>

Věcný návrh také vymezuje zahraniční rozvojovou politiku v širším slova smyslu jako „ucelené postupy vlády ČR ve vztahu k rozvojovým zemím a problémům mezinárodního rozvoje“ s upřesněním, že ji tvoří zahraniční rozvojová spolupráce a „ostatní politiky a nástroje vlády ČR s možným dopadem na mezinárodní rozvoj“. MZV ani žádná ze zainteresovaných stran však v připomínkovém řízení neprosadila začlenění koherence politik pro rozvoj přímo do zákona, a tento klíčový princip pro mezinárodní rozvoj proto zůstává ve Statutu Rady pro ZRS, zakotvený kromě koordinace rozvojové spolupráce, jako jeden z jejích dvou hlavních úkolů.<sup>12</sup> Oproti explicitnímu – byť nenaplněvanému – odkazu na koherenci politik pro rozvoj v úpravě ZRS z roku 2004 tak zákon představuje krok zpět.

Kromě vyšší efektivity rozvojové politiky je však pro úsilí v oblasti rozvoje neméně důležitá i sama efektivita ZRS. V tomto smyslu je třeba ocenit otevřené vyme-

zení rozvojové spolupráce v návrhu zákona, protože oblast financování mezinárodního rozvoje se kvůli nedostatku politické vůle proměňuje a stále hledá nové nástroje. Možnost „finanční spolupráce“, tedy transferu finančních prostředků do zahraniční na jiném základu než zvláštním rozhodnutím vlády o daru, tak otevírá cestu nejen pro odváznání pomoci od dodávek zboží a služeb českými subjekty, ale i přímou sektorovou nebo obecnou rozpočtovou podporu rozvojových zemí i přesto, že česká rozvojová konstituce se zatím staví k těmto novým nástrojům odmítavě.<sup>13</sup>

Návrh také umožňuje České rozvojové agentuře vypisovat dotační výběrová řízení, ke kterým doposud jako podřízená organizační složka státu nemá oprávnění. Narovnálo by se tak narušené kompetenční vymezení tvorby politiky na MZV a její implementace v agentuře. To částečně odčerpává kapacity MZV pro koncepční činnost, na kterou by se mělo soustředit především. Věcný návrh však nezahrnuje připomínky k paragrafovanému znění, a proto konečný návrh zákona, předložený Legislativní radě vlády, nemusí popsané změny obsahovat. MZV ještě na konci listopadu stále hledalo „rovnováhu mezi morální a politickou stránkou“ definice ZRS.<sup>14</sup>

### ***Tichá politizace rozvojové spolupráce***

Podobně jako diskuse o zákonu zatím neopustily expertní roviny, i rozvojová spolupráce jako celek zůstává v politickém prostoru okrajovým tématem. V roce 2008 se v politickém prostoru objevila zejména v souvislosti s problematikou nedodržování závazku zvyšovat objem rozvojové pomoci, o čemž svědčí i níže rozebrané iniciativy obou komor Parlamentu ČR. Problematika objemu pomoci také nejvíce zasáhla do občanské společnosti a médií, neboť neziskový a soukromý sektor mají přirozený zájem na zvyšování objemu dvoustranné pomoci. Soukromé dárcovství v České republice výrazně neposiluje, dostupnost financování z Evropské unie zůstává omezená a specifické dotační programy pro projekty českých nevládních organizací v rozvojovém světě byly zrušeny. Pro rozvojovou konstituenci je udržení současné výše rozpočtu existenční otázkou, otupuje její kritičnost a brání jí plnit funkci „hlídacího psa“ naplňování dalších mezinárodních závazků.<sup>15</sup>

Také trend využití rozvojové spolupráce jako nástroje zahraniční politiky na vládní úrovni a ve vedení MZV zůstal bez povšimnutí. Na první pohled by šlo politizaci rozvojové spolupráce hodnotit pozitivně pro schopnost zvyšovat financování rozvojové spolupráce. Zblízka se však ukazuje, že část prostředků vláda vynakládá na úkor rozvojové spolupráce motivované potřebností, a to zejména v nejméně rozvinutých zemích světa. S postupující transformací systému se rozpočet rozvojové spolupráce soustřeďuje na MZV, které se snaží prostředků využít zejména k naplňování dalších cílů ČZP, zejména spojeneckých závazků v oblasti bezpečnosti. Je příznačné, že na jednání vlády se dostaly právě *ad hoc* politická rozhodnutí o přidělení pomoci Afghánistánu, Palestině a Gruzii, kdežto otázka celkového objemu rozvojové spolupráce zde nebyla nastolena.

Ministerstvo zahraničních věcí nepovažuje potřebu využití rozvojové pomoci jako nástroje zahraniční politiky za vyšší než v ostatních členských zemích EU. Pokud však chce malá země, jako je Česká republika, jejíž podíl rozvojové spolupráce patří mezi nejnižší v Evropě, dosáhnout stejné viditelnosti a politických vlivů jako tradiční dárci,

pro rozvojovou spolupráci, zaměřenou na snižování chudoby, a to zejména v nejchudších zemích světa, nezbude dostatek prostředků. 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. Vystupování proti současnému trendu rozvojové spolupráce v duchu *Pařížské deklarace o účinnosti pomoci* poškozuje důvěryhodnost České republiky mezi dárcovskými i rozvojovými zeměmi.

## ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: AGENDA A UDÁLOSTI

Rozsah kapitoly neumožňuje podrobně rozebrat všechny formy české rozvojové spolupráce. Zde sledovaná agenda se proto omezuje především na změny, kterými systémem prošel v roce 2008. Zvláště se soustřeďuje na ty formy pomoci, započitatelné do oficiální rozvojové spolupráce (ODA), které přímo ovlivňuje MZV, popř. jemu podřízená Česká rozvojová agentura (ČRA), tedy dvoustrannou spolupráci a humanitární pomoc.<sup>16</sup> Zvláštní pozornost věnuje problematice zvyšování objemu prostředků ZRS a přípravě na české předsednictví EU v první polovině roku 2009.

### *Dvoustranná spolupráce s „programovými zeměmi“*

Agendu a události dvoustranné rozvojové spolupráce v roce 2008 zásadně ovlivnilo spuštění transformace systému. To na výjimky postupně koncentruje gesci rozvojové spolupráce na MZV a převádí implementaci dvoustranné spolupráce z resortů do rozvojové agentury, která nahradila Rozvojové středisko. Pro meziresortní koordinaci pak transformace vytvořila Radu pro zahraniční rozvojovou spolupráci, která nahradila původní Meziresortní pracovní skupinu. Transformační období charakterizuje dualita a setrvačnost: projekty, zahájené jednotlivými resorty, budou dokončeny v jejich gesci, některé resorty si navíc vyjednaly v předchozím roce výjimku. Ministerstvo zdravotnictví ji obdrželo dodatečně, zejména protože nedokázalo naplnit plán dvoustranné spolupráce se Zambíí.<sup>17</sup> Projekty v oblasti životního prostředí zahájí ČRA již v roce následujícím, avšak ministerstvo průmyslu a obchodu s ministerstvem zemědělství, které obdrží v roce 2009 celou třetinu prostředků, vyhrazených na dvoustranné projekty (280 milionů Kč), již všechny projekty vypsal tak, aby pro ČRA nezbyly volné prostředky pro nové projekty. ČRA v roce 2008 provedla identifikační mise pro rok 2010 v prioritních zemích, přejmenovaných MZV nově na země programové, zejména v sektorech, které převzala od stávajících ministerstev.<sup>18</sup> Agentura vypsal pouze výběrová řízení na dodávky pro Bosnu a Hercegovinu v oblasti dopravy na základě identifikace, započaté v předchozím roce Rozvojovým střediskem, a v oblasti školství v Angole.<sup>19</sup>

V rámci dvoustranných projektů připadlo v roce 2008 na osm prioritních zemí 70 procent z dostupných 611 milionů Kč. Z toho téměř 10 procent tvořily nevyčerpané prostředky z předchozího roku, což vypovídá o absorpční kapacitě systému ZRS. Tři nejvýznamnější regiony byly zastoupeny následovně: jihovýchodní a jižní Evropa

39 procent, Asie 34 procent a subsaharská Afrika 15 procent. Podíl nejméně rozvinutých zemí nepřesáhl 20 procent. Česká dvoustranná pomoc tak 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.

Již na konci roku 2007 provedlo Rozvojové středisko průběžnou evaluaci programů spolupráce s Angolou, Moldavskem a Vietnamem. Spolupráce se všemi zeměmi byla označena za relevantní, avšak s rozdílnými záběry její efektivity. V Angole nedochází k duplikaci s dalšími dárci, ve Vietnamu je koordinace považována za velmi žádoucí a v Moldavsku koordinace neexistuje vůbec: ČR zde v roce 2008 realizovalo 18 projektů v šesti sektorech (doporučeny EU jsou maximálně tři sektory). Přínos české pomoci pro Vietnam je dokonce hodnocený jako do jisté míry sporný.<sup>20</sup> V roce 2009 se již skuteční některé projekty podle transformovaného a podle očekávání i efektivnějšího systému ZRS. MZV chce proto v roce 2009 provést nové evaluace celých programů s prioritními zeměmi. Provádění evaluací jednotlivých projektů, nezbytnou součást projektového cyklu a zvyšování efektivity rozvojové spolupráce, však z důvodů předsednictví ministerstvo neřešilo. V roce 2008 se žádné projektové evaluace nekonaly a nebudou se konat ani v roce nadcházejícím.

### *Mimořádná rozvojová pomoc pro „projektové země“*

S transformací systému vytvořilo MZV kromě skupiny osmi prioritních zemí, nyní „programových zemí“, i novou kategorii šesti „projektových zemí“ zahrnujících Kambodžu, Palestinská autonomní území, Kosovo, Etiopii, Afghánistán, Irák a neoficiálně i Gruzii. Ačkoli toto dělení MZV představilo jako výsledek snahy o „koncentraci a redukci“, nová skupina spíše zahrnuje země, ve kterých chce působit na základě nahodilých důvodů, popř. svědčí o silící snaze využít rozvojovou pomoc jako nástroje zahraniční politiky.<sup>21</sup> Kladně lze hodnotit to, že v neprioritních zemích už v roce 2009 nebudou vypsány nové projekty, a skutečnost, že tři nově zvolené země spadají do kategorie nejméně rozvinutých zemí světa.<sup>22</sup> V projektových zemích již ČRA provedla identifikační mise v sektoru sociálních věcí v Kambodži, v sektoru zemědělství v Etiopii a v sektoru životního prostředí v Etiopii, Kambodži a Palestině.

Ministerstvo uvedlo jako důvody potřebnosti rozvojové spolupráce tradici vzájemných vztahů a zahraničněpolitický význam. Jejich nesystematičnost a nahodilost však dokazuje přehled konkrétních důvodů, proč se která země ocitla na seznamu „projektových zemí“. Zatímco po oddělení Černé Hory prioritní zemí zůstalo pouze Srbsko, Kosovo se ze zřejmých důvodů vyvažování politické podpory stalo nově i projektovou zemí. Česká republika se zde doposud angažovala převážně v humanitární a bezpečnostní oblasti. Etiopie získala během původního výběru nejvyšší počet bodů, avšak prioritní zemí se nestala kvůli nahodilému diplomatickému incidentu. Dnes se dvoustranné vztahy s Etiopií nacházejí opět na výborné úrovni a oblast Afrického rohu se navíc dostává do zájmu ČZP.

Kambodža za svoje zařazení do nové skupiny vděčí způsobu vypořádání dluhu vůči bývalému Československu. Tři čtvrtiny dluhu jí Česká republika odpustila, zbytek 800 tisíc USD (asi 13 milionů Kč) však musí Kambodža vrátit, aby za ně Česká re-

publika realizovala v Kambodži projekty rozvojové pomoci. V principu je tato forma odpuštění dárcovskou komunitou oceňována, pokud je část odpuštěného dluhu určena prioritním rozvojovým sektorům. V českém případě se však může stát neefektivní, pokud bude pomoc vázána na realizaci českými subjekty. Není totiž jasné, v čem jsou české organizace efektivnější než kambodžská vláda, místní organizace nebo ostatní dárči s bohatými zkušenostmi, kterým by bylo možné prostředky předat přímo.

Pokud jde o čtyři zbylé země, využití rozvojové spolupráce jako nástroje ČZP, zejména v bezpečnostní oblasti a jako způsobu plnění transatlantických závazků, není zcela nové. Jako určitý precedens lze považovat již původní zahrnutí Iráku a Afghánistánu mezi střednědobé priority ZRS.<sup>23</sup> V roce 2007 je doplnilo rozhodnutí o zapojení do mise Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil (ISAF) v Afghánistánu. Projekty rozvojové spolupráce v provincii Lógar zajišťuje civilní část Provinčního rekonstrukčního týmu (PRT). Na projekty ve výši 80 milionů Kč v roce 2008 byla vytvořena zvláštní finanční kapitola a její rozpočet se bude nadále zvyšovat.<sup>24</sup>

Pouze jednorázové zvýšení rozpočtu rozvojové spolupráce o 60 milionů Kč z rozpočtové rezervy si vyžádá mimořádný soubor sedmi projektů v oblasti budování infrastruktury a institucí, které budou realizovat české subjekty v Palestině. Předkládací zpráva usnesení, jež schválila vláda v návaznosti na tamní návštěvu ministra zahraničních věcí na konci roku 2007 a návštěvu premiéra v Izraeli v březnu roku následujícího, uvádí jako důvody rozhodnutí nejen „konkrétní pomoc obyčejným lidem“, ale explicitně i exportní zájmy, zviditelnění České republiky na mezinárodních fórech a vyšší legitimitu angažovat se v oblasti během předsednictví EU.<sup>25</sup>

Poslední „projektovou zemí“ představuje neoficiálně Gruzie, protože splňuje všechny další znaky jako předchozí země. Na ozbrojený konflikt z konce srpna 2008 zareagovala vláda ČR neúspěšným pokusem o organizaci dárcovské konference v Praze a usnesením o rozvojové spolupráci s Gruzii v celkovém objemu ve výši 150 milionů Kč pro období 2008–2010. V tomto případě však pouze 50 milionů Kč představují dodatečné prostředky a 100 milionů Kč bude muset být realokováno na úkor jiných zemí.<sup>26</sup> Neplánovaná rozhodnutí o poskytnutí rozvojové pomoci celkově působí potíže nejen České rozvojové agentuře, která musí v krátkých termínech vypisovat administrativně náročná výběrová řízení, ale také MZV, které vypisuje dodatečná dotační řízení na úkor koncepční práci.

### ***Další formy dvoustranné a mnohostranné spolupráce***

V rámci humanitární pomoci nedošlo ke zvláštním změnám. V roce 2008 bylo vyčerpáno plánovaných 75 milionů Kč. Nejvyšší částky ve výši 10 milionů Kč byly určeny pro oběti cyklonu Nargis v Barmě, po 5 milionech pak pro obyvatelstvo zasažené vnitřními konflikty v Kongu-Kinshasa, Súdánu a Gruzii, nedostatkem potravin v Zimbabwe a skupině zemí Afrického rohu.<sup>27</sup> Na strategické úrovni je významné založení Pracovní skupiny pro humanitární a potravinovou pomoc (COHAFA) v rámci Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC), které bude v první polovině roku 2009 předsedat ředitelka Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV. Agendu nové skupiny konzultovalo MZV i s nevládními organizacemi, které mohly přispět se svými zkušenostmi.

Nově přiznaná stipendia pro studenty/ky z rozvojových zemí na akademický rok 2008/2009 odpovídají reformovanému plánu z předchozího roku, který měl omezit únik mozků z rozvojových zemí. Ze 130 nově zřízených míst měla téměř polovina studentů/ek studovat v angličtině, čímž by se zvýšila jejich uplatnitelnost v zemi původu.<sup>28</sup> Ve skutečnosti jich však bylo přijato do anglofonních programů pouze 24 kvůli nízkým kapacitám českých vysokých škol vytvořit studijní programy v angličtině, a to i přes finanční podporu státem. Teritoriální rozdělení stipendií víceméně odpovídá prioritám dvoustranné spolupráce s důrazem na prioritní země, pokrývá však i další země regionů. V akademickém roce 2007/2008 studovalo v České republice asi 800 stipendistů a stipendistek s průměrnými náklady asi 175 tisíc Kč. Přestože byl vypracován seznam doporučených studijních oborů ve vztahu k rozvojovým prioritám jednotlivých zemí, o celkovém přínosu stipendií k rozvoji stále existují silné pochybnosti.<sup>29</sup>

V roce 2008 dále pokračovaly programy transformační pomoci (s předběžným rozpočtem ve výši 45 milionů Kč) i malé projekty při zastupitelských úřadech v prioritních a zejména neprioritních zemích (4,5 milionu Kč). U posledně jmenovaných MZV předpokládá výrazný nárůst do budoucna, protože slouží ke zviditelnění České republiky i v zemích, ve kterých není jinak příliš aktivní. Rozvojový účinek malých lokálních projektů je vzhledem k celkovému rozpočtu doslova symbolický, a ministerstvo proto od nich očekává zejména přínos pro získání podpory rozvojových zemí v mezinárodních organizacích. Lze je také považovat za určitou formu veřejné diplomacie.

Do oficiální rozvojové pomoci (ODA) byly dále zahrnuty rozvojové projekty, realizované mezinárodními organizacemi, započítatelné do bilaterální spolupráce (51 milionů Kč), pomoci uprchlíkům v České republice (230 milionů Kč), oddlužení (230 milionů Kč), účast 204 českých expertů/ek v civilních misích EU a dalších mezinárodních organizacích (120 milionů Kč) a zmíněná PRT v Afghánistánu (80 milionů Kč). Poslední bilaterální složku, uznatelnou podle pravidel OECD DAC, tvoří započítatelné civilní náklady na vojenské mise (234 milionů Kč). V předchozích letech ministerstvo stanovovalo tuto částku podle expertního odhadu, v současnosti ji však určuje podle mezinárodně uznávané metodiky na základě jednotlivých položek z rozpočtů vojenských misí. Výčet doplňují arbitrárně stanovené administrativní náklady ve výši 6 procent bilaterální pomoci (110 milionů Kč).

Multilaterální složku ve výši poloviny ODA tvořila povinná část z českého příspěvku do rozpočtu EU (1,752 miliardy Kč), platby do OSN a dalších mezinárodních organizací (153 milionů Kč) kromě mezinárodních finančních organizací (123 milionů Kč) a multilaterálního oddlužení (6 milionů Kč). Příspěvek do Evropského rozvojového fondu na rozvojovou spolupráci se zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří bude Česká republika splácet až od roku 2011.

### ***Objem rozvojové spolupráce a naplňování mezinárodních a evropských závazků***

Specifický problém české rozvojové spolupráce představuje naplňování závěrů Evropské rady z roku 2005 „usilovat o navýšení“ ODA na 0,17 procenta hrubého domácího příjmu v roce 2010.<sup>30</sup> Pravidelné usnesení vlády o střednědobém výhledu financování zahraniční rozvojové spolupráce a humanitární pomoci potvrdilo jeho pokles z 0,11 procenta v roce 2007 na psychologickou hranici 0,10 procenta v roce 2010



a dokonce pod její úroveň na 0,9 procenta v roce 2011 (cíl pro rok 2015 byl přitom Evropskou radou stanoven na 0,33 procenta). Z roku 2007 na rok 2008 výše ODA vzrostla o takřka 400 milionů Kč, především však kvůli převodu nevyčerpané rezervy dvoustranné spolupráce. Do roku 2011 by měl objem ODA nadále oscilovat kolem 4 miliard Kč. K tomu ovšem dojde pouze za splnění několika předpokladů: střednědobý plán bude skutečně respektován, od roku 2010 nedojde k dvoustrannému oddlužení, které by mohlo bilanci vylepšit, a způsob statistického vykazování se nezmění. Očekávaný pokles českého hospodářství v důsledku hospodářské krize sice může poměr pomoci a produktu vylepšit, avšak povinné příspěvky do rozpočtu EU, které tvoří téměř polovinu ODA, se rovněž odvíjejí od vývoje ekonomiky, a proto se konjunkturní faktory částečně vyloučí.

Důvodem negativního trendu jsou především nevyhnutelnost závazku, nedostatek politické vůle a rozpočtová omezení České republiky, která navíc v roce 2009 v důsledku finanční krize pravděpodobně posílí. Stojí za připomenutí, že Evropská komise v roce 2005 navrhovala Evropské radě přísnější formulaci, která neobsahovala oslabující „usilovat o“ (*strive to*), a že Česká republika byla s Maďarskem a Litvou jedinou zemí EU, která zároveň podporovala kolektivní závazek EU pro rok 2010, aniž podporovala jakýkoli cíl pro nové členské země.<sup>31</sup> I z této ojedinělé pozice vyplývá slabé ztotožnění všech domácích aktérů s evropským závazkem.<sup>32</sup>

V praxi probíhá proces stanovení rozpočtu následovně: MZV soustavně navrhuje do střednědobého plánu zvýšení částky na dvoustrannou spolupráci, která je z hlediska rozpočtu nejpružnější, přibližně o 100 milionů Kč vyšší oproti předchozímu roku. V rámci připomínkového řízení však ministerstvo financí navrhne částku snížit s argumentem reformy veřejných financí. MZV připomínku akceptuje a upravený plán vláda přijme. Tak proběhl rozhodovací proces i v roce 2008 s důsledky pro rok 2011. Znamená to tedy, že objem pomoci není pro MZV takovou prioritou, aby připomínky nezpracovalo a snažilo se ve vládě získat pro svůj plán podporu. Je sice pravda, že vláda bere střednědobý plán financování pouze na vědomí, a proto by bylo nutné v usnesení navrhnout změnu střednědobého rámce ministerstva financí, avšak sdělení ministra zahraničních věcí, že dodržet závazek „bohužel [...] není zcela v [jeho] moci. Rozhodují o tom poslanci.“, je zavádějící.<sup>33</sup>

V důsledku to tedy znamená, že o naplňování závazku zvyšování pomoci rozhoduje především ministerstvo financí a zdá se, že bez politické vůle na vládní úrovni tomu tak bude v budoucnosti. Zatímco na posledním zasedání Rady pro ZRS označilo MZV „minimalistický závazek“ zvyšovat podíl ODA/HNP o setinu procenta ročně, který předložilo v polovině roku, za „směrodatný a nerevidovatelný“, ministerstvo financí jej považuje za „velkou výzvu“.<sup>34</sup> S postupným slučováním financování rozvojové a zahraniční politiky v jednom resortu se může MZV obávat, že důraznější žádost o zvýšení prostředků na ZRS by mohla komplikovat jeho snahy o financování dalších zahraničněpolitických aktivit. Situaci se snaží již několik let změnit Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny, avšak jeho snahy o zvýšení příslušné kapitoly MZV č. 306 ve státním rozpočtu nebyly úspěšné. V roce 2008 žádal o 60 milionů Kč více. Pozměňovací návrh však nebyl podle stranického klíče, kdy jej podpořila opozice, ve třetím čtení schválen.<sup>35</sup>

### ***Příprava na předsednictví Evropské unie v roce 2009 a události na multilaterálních fórech***

Příprava předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v oblasti rozvoje v první polovině roku 2009 vyžadovala již v roce 2008 značné kapacity nejen od MZV, ale také od platformy neziskového sektoru a jejích členů. České priority mezitím prošly úpravami. Původně byly identifikovány čtyři hlavní priority: dobré vládnutí, efektivita pomoci, východní dimenze a koherence politik s důrazem na životní prostředí. V oblasti dobrého vládnutí MZV uvažovalo také o tématu mobilizace domácích zdrojů. Témata spojovala snaha o přenos českých transformačních zkušeností, leitmotiv ojedinělosti české rozvojové spolupráce. Ve skutečnosti je přenositelnost lekcí z transformace pouze omezená, což je do určité míry škoda, protože na rozdíl od mnoha tradičních dárců považuje MZV navzdory riziku přílišného zobecňování vlastní zkušenosti rozvoj za více politické a méně technické téma.

V dubnové diskusi stavu příprav na předsednictví v Radě pro zahraniční rozvojovou spolupráci se většina zúčastněných přiklonila k tématu energetiky a jako hlavní priorita byl nakonec zvolen přístup k udržitelným zdrojům energie v lokálním měřítku.<sup>36</sup> K tématu vytvořilo MZV pracovní skupinu, které se zúčastnily zainteresované resorty, neziskové organizace a akademický sektor. Na základě výsledku diskusí zadalo ministerstvo britské poradenské společnosti Practical Action vypracování studie, jež se stane podkladem pro policy paper, který by měla Česká republika prezentovat na neformálním setkání ministrů a ministryň pro rozvoj 29. a 30. 1. 2009 v Praze. Ambicí MZV je předložit takový materiál, který se stane podkladem pro závěry Evropské rady. Na tématu úzce spolupracuje s Evropskou komisí, jež prioritní téma uvítala. Komisař pro rozvoj se označil za „ohromeného vysokou mírou ambice české vlády v rozvojové politice“.<sup>37</sup>

Demokratické vládnutí a role občanské společnosti se tedy stala tématem vedlejších, které bude veskrze implementováno platformou neziskových organizací FoRS. Ta uspořádá v březnu 2009 na toto téma kulatý stůl (jejím hlavním tématem však bude efektivita občanské společnosti v rozvoji). Jako průřezové téma zvolilo MZV východní rozměr, ne však konfrontačně na úkor Afriky, jež je prioritou EU. Pozornosti EU k východní prioritě nahrál rusko-gruzínský konflikt, který vedl ke zvýšení zájmu o východní rozměr zejména i mezi „starými“ členskými státy Unie. Tato změna se projevila i v průběžném tématu koherence politik pro rozvoj, kde MZV původně navrhovalo oblast životního prostředí, konkrétně adaptaci rozvojových zemí na klimatické změny. V konečné prezentaci programu předsednictví se však již objevuje „spojitost mezi rozvojem a bezpečností“.<sup>38</sup> Kromě vlastních témat však bude muset Česká republika hledat společné stanovisko i v oblasti potravinové pomoci, nedořešené z francouzského předsednictví, a zejména důsledky finanční a hospodářské krize.

Zatímco MZV se v dokumentu hlásí k implementaci *Strategie EU pro Afriku*, nenalezneme zde na rozdíl od *Evropského konsensu o humanitární pomoci* jedinou zmínku o *Evropském konsensu o rozvoji a Kodexu dárců*, což svědčí o zdrženlivosti České republiky k podpoře koordinace a komplementarity evropské pomoci. Pozici, kterou schvaluje dvakrát do roka vládní Výbor pro Evropskou unii, hájí MZV také v příslušné pracovní skupině Evropské rady pro rozvojovou spolupráci (CODEV).

V Resortní koordinační skupině MZV nezasedají žádní externí aktéři a její jednání jsou víceméně formální. Delegace složená ze dvou zástupců MZV a zástupkyně ministerstva financí se v září 2008 v ghanské Akkře zúčastnila Třetího fóra na vysoké úrovni o účinnosti pomoci, kde byl přijat dokument *Akční agenda z Akkry*, který posiluje závazky *Pařížské deklarace*. V katarském Dohá se v neklidném kontextu finanční a hospodářské krize a obav o snížení prostředků na rozvojovou spolupráci konala od 29. listopadu do 2. prosince Mezinárodní konference o financování rozvoje, která potvrdila závazky Evropské unie v oblasti rozvoje, a tedy i přísliby České republiky.

## ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ

Českou rozvojovou konstituenci tvoří velké množství aktérů. Jejich roli a pozice analyzuje předchozí vydání ročenky, a proto se kapitola zaměřuje především na změny spojené s transformací ZRS, popř. přípravou českého předsednictví EU.<sup>39</sup> Vzhledem k personální kontinuitě se i přes transformaci vztahy mezi aktéry příliš neproměnily. Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV (ORS) posílil oproti roku 2007 na 13 úvazků včetně sekretářky. Během předsednictví jej navíc posílí stážist/k/a v rámci asistence jeden Brit. Na stálém zastoupení při Evropské unii v Bruselu došlo k posílení o českého experta, který bude předsedat pracovní skupině CODEV. K dispozici bude mít juniorní diplomatku, která je zároveň k dispozici vedoucí pracovní skupiny pro Afriku, Karibik a Tichomoří (ACP).

Vzhledem k tomu, že Rozvojové středisko provádělo svou činnost v rámci projektu ZRS a jeho pracovníci/e nezískali za celou dobu jeho fungování zaměstnanecký status, MZV muselo pro jeho nástupkyni ČRA vyčlenit pozice ze své systemizace. V roce 2008 v ní působilo devět odborných pracovníků/ic a stážist/k/a. V souvislosti s transformací systému a koncentrací implementace ZRS do agentury se MZV podařilo až po jednáních na úrovni náměstků získat dalších devět míst od ostatních resortů, počínaje rokem 2009.<sup>40</sup> Agentuře se podařilo z velké části zachovat personální kontinuitu a zbývající místa kvalitně obsadit. Její ředitel však na svou funkci k 31. 1. 2009 rezignoval, a proto na počátku roku 2009 bude před MZV stát úkol vybrat a jmenovat nového ředitele či ředitelku. Přestože se koncepční činnost přesunula na MZV a činnost agentury se omezila na implementační, její expertizy se i nadále daří využívat. ČRA v roce 2009 předsedala platformě sesterských institucí *Practitioners' Network for European Development Cooperation*, jejímž hlavním cílem je paradoxně naplňování kvalitativních závazků EU a OECD, které MZV za své priority nepovažuje.

Meziresortní pracovní skupinu nahradila Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci jako poradní koordinační orgán, který sdružuje zástupce rozvojové konstituce. Jejím předsedou se stal náměstek ministra zahraničních věcí Jan Kohout, který se také účastní setkání ministrů/yň pro rozvoj EU. Mimo státní správu zahrnuje i zástupce ČRA, FoRS – Českého fóra pro rozvojovou spolupráci, které sdružuje neziskové organizace a akademické instituce, a Platformy podnikatelů pro zahraniční rozvojovou

spolupráci. Přidružení členové mají přes přístup k projednávaným dokumentům pouze poradní hlas. O agendě Rady v roce 2008 svědčí tematické zaměření vytvořených pracovních skupin: pro přípravu zákona o ZRS a HP, evaluace a přípravu Plánu dvoustranné ZRS pro rok 2009.<sup>41</sup> Úkol zajišťovat koherenci české rozvojové politiky zatím ustupuje aktuálním problémům transformace a předsednictví EU. Brání mu také fakt, že zastoupení resortů v Radě odpovídá především úrovni vedoucích odborů, které dříve odpovídaly za rozvojovou pomoc. Nově jsou do činnosti Rady zapojeny Asociace krajů se Svazem obcí a měst České republiky, jejichž členové mohou pro rozvojové projekty využít omezených prostředků ze zvláštního dotačního řízení. Celkově je vedení Rady pro ZRS hodnoceno aktéry pozitivně.

Zájem Parlamentu České republiky o rozvojovou spolupráci závisel i v roce 2008 především na iniciativě jednotlivých zákonodárců. Kromě iniciativy v rámci projednávání státního rozpočtu vyžadoval Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny také respektování výběru prioritních zemí. Zamýšlené vytvoření podvýboru pro rozvojovou spolupráci však zřejmě nebude pro nedostatek vůle realizováno, protože výbor není ochotný žádat o schválení čtvrtého podvýboru na plénu sněmovny.

Oproti roku 2007 se jako aktivnější projevil Senát. Na základě sdělení Evropské komise k rozvojové spolupráci, předloženého oběma komorám vládou, podal 16. 7. 2008 senátní Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost návrh na usnesení. Stalo se tak na popud senátora Jaromíra Štětiny v reakci na předsednictví EU a na plánovaný pokles podílu rozvojové pomoci na hrubém národním příjmu.<sup>42</sup> Výbor se nakonec shodl předložil návrh usnesení Senátu, ve kterém vyzval vládu, aby „přehodnotila svůj postoj ohledně procentního podílu objemu rozvojové pomoci“.<sup>43</sup> O den později zastupující zpravodaj na plénu označil požadavek za „ostrou prosbu“, místopředseda vlády pro evropské záležitosti však během rozpravy výzvu k přehodnocení označil za „v zásadě neutrální“, která tam „být nemusí“. Senát nakonec 17. července usnesení přijal 39 hlasy. Osm senátorů a senátorek se zdrželo a proti volil pouze navrhovatel nepřijatého pozměňovacího návrhu požadavek vypustit (Jaroslav Kubera, ODS). Pozměňovací návrh ovšem neprošel o pouhé dva hlasy.<sup>44</sup> Senát také vládu požádal, aby jej o zdůvodnění stanoviska informovala, což ani na počátku roku 2009 vláda neučinila. Přesto, že usnesení Senát nakonec schválil, jeho okolnosti svědčí o celkově vlažném přístupu horní komory k rozvojové problematice.

Ačkoliv nově vzniklá Platforma podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci (PPZRS) zatím sdružuje – kromě tří zakládajících velkých zájmových sdružení Svazu průmyslu a dopravy ČR, Svazu strojírenské technologie a Asociace podniků českého železničního průmyslu (ACRI) – pouze devět individuálních členů, stala se korespondenčním místem *Centre for the Development of Enterprise*, servisní organizace, financované z Evropského rozvojového fondu. Snaží se pomoci českým firmám k zapojení do projektů financovaných Evropskou unií, protože soukromý sektor se prozatím z neznalosti a nezájmu v zemích Afriky, Karibiku a Tichomoří příliš neangažuje. Platforma by také uvítala, aby česká diplomacie za soukromý sektor lobbovala na multilaterálních fórech. Kromě toho začíná spolupracovat s Českou exportní bankou a s dalšími veřejnoprávními institucemi na přípravě programů pro financování rozvojových

projektů s podílem soukromého kapitálu. Platforma volá obecně po větším zapojení firem do rozvojové spolupráce, neboť soukromý kapitál podle ní dokáže znásobit nedostatečné prostředky z veřejných zdrojů.

FoRS, česká platforma pro rozvojovou spolupráci, se v roce 2008 zaměřoval především na přípravu předsednictví a začal rozvíjet svoji kapacitu v oblasti ovlivňování české rozvojové politiky: jeho zástupkyně proto podnikly studijní cestu do Irska a Velké Británie. Platforma také v květnu spoluorganizovala v Praze konferenci *Are we on the right track?*, která poprvé spojila neziskové organizace ze „starých“ a nových členských zemí a z rozvojového světa. FoRS vydal také studii, která požaduje především zvýšení objemu rozvojové pomoci, omezení širě aktivit, jež je možné v jejím rámci vykazovat, větší důraz na nejhudší země a na evaluace rozvojových projektů, další požadavky a kritiku však neobsahoval.<sup>45</sup>

## ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V MEDIÁLNÍM A VEŘEJNÉM PROSTORU

Na situaci, kdy se o rozvojové spolupráci nediskutuje v zahraničněpolitickém kontextu, má svůj podíl i špatný přístup k informacím o české rozvojové spolupráci. Na jednu stranu MZV disponuje prostředky pro zvyšování povědomí české veřejnosti, a může proto českou rozvojovou spolupráci prezentovat v příznivém světle v nákladných ročenkách na křídovém papíře.<sup>46</sup> Na stranu druhou vzhledem k institucionální kultuře MZV podléhají mnohé koncepční dokumenty a zejména evaluace, týkající se rozvojové spolupráce, stejně opatrnému způsobu zacházení jako jiné zahraničněpolitické dokumenty.

V mediálním prostoru nedošlo k výrazným posunům. Z významnějších kampaní lze zmínit přílohu *Lidových novin* z 30. 5. 2008 věnovanou životnímu prostředí a přílohu *MF Dnes* ze 7. 11. 2008 o trávení volného času v rozvojových zemích. Jako příznačné lze hodnotit, že ve zpravodajství České tiskové kanceláře se rozvojová spolupráce vyskytla v souvislosti s poskytnutím miliardy eur na pomoc zemědělství v rozvojovém světě.<sup>47</sup> V akademickém prostoru stojí za zmínku ustanovení Pracovní skupiny FoRS Rozvojová studia, která si klade za cíl sdružovat akademická pracoviště a posílit rozvojová studia jako interdisciplinární studijní obor a výzkumné pole. Ústav mezinárodních vztahů vydal v roce 2008 své první monotematické číslo časopisu *Mezinárodní vztahy*, věnované rozvojovým politikám.

Ke zjištění míry veřejné podpory zopakovalo MZV po dvou letech na podzim 2008 průzkum veřejného mínění, jehož výsledky publikuje až v roce následujícím. Nicméně poslední Eurobarometer, věnovaný postojům ke změnám globálního klimatu, položil Evropanům/kám i otázky týkající se jejich vnímání závažnosti dalších globálních problémů. Výzkum ukazuje, že s výjimkou Litvy je Česká republika ze všech členských zemí EU tou, v níž nejméně občanů/ek považuje chudobu, nedostatek jídla a pitné vody za nejvážnější výzvu, které svět čelí (42 procent). Naopak čeští respondenti/ky považují za nejvážnější světový problém mezinárodní terorismus (56 procent).<sup>48</sup> Bezpečnostní priority MZV tak do určité míry mohou odrážet i stav

českého veřejného mínění, zcela kontrastního nejen ke skandinávským zemím, ale např. i k Maďarsku nebo Portugalsku.

K dispozici bohužel nejsou informace o soukromém dárcovství. O nízké citlivosti k rozvojové tematice také svědčí, že zatímco v roce 2007 utratil průměrný obyvatel České republiky za certifikované výrobky spravedlivého obchodu v přepočtu necelé 3 Kč, ve Švýcarsku to bylo více než 500 Kč.<sup>49</sup> Na druhou stranu o jistém posunu na dárcovském trhu svědčí založení české pobočky jedné z největších světových humanitárních organizací CARE, kterou charakterizují citově vypjaté a propracované formy přímého marketingu.<sup>50</sup>

## ZÁVĚR

Hodnotit cestu, kterou prošla česká rozvojová spolupráce v roce 2008, není jednoduché. Na rozdíl od mnoha nových členských států EU nebudovala Česká republika svůj systém poskytování rozvojové pomoci na „zelené louce“, ale musela vynaložit mnoho úsilí na jeho centralizaci a transformaci. Přestože každodenní fungování dnešního systému v čele s koordinačním MZV, implementační Českou rozvojovou agenturou a poradní Radou pro ZRS zůstává do velké míry závislé na předchozí činnosti nekoordinovaných resortů, je třeba ocenit úspěšnou transformaci systému po institucionální stránce.

Jestliže však předchozí rozvojovou spoluprací některých resortů vedly komerční zájmy, rok 2008 ukázal, že jejich omezení z implementace rozvojové pomoci neznamená nutně posílení snižování chudoby jako ústředního cíle rozvojové spolupráce. Centralizace rozhodovacích procesů a finančních prostředků na MZV totiž posílila snahy vytvořit z rozvojové spolupráce nástroj zahraniční politiky: v roce 2008 směřovala politická vůle takřka výhradně směrem použití rozvojové pomoci pro jiné zahraničněpolitické, zejména bezpečnostní cíle. Zájem o naplňování mezinárodních a zejména evropských závazků, které usilují o snižování chudoby prostřednictvím vyššího objemu, účinnosti a koordinace pomoci, a především také o vyšší koherenci politik pro rozvoj, zůstává naopak mizivý.

Současnou situaci lze do určité míry vnímat jako nutné zlo: v situaci, kdy chybí dostatečná aktivní veřejná podpora a politická vůle pro rozvojovou spolupráci, zaměřenou na omezení chudoby, si lze jen těžko představit, že by nový členský stát rezignoval na pragmatické využití rozvojové pomoci – zvláště když staré členské státy tak často činí také. Pokud je však celkový objem prostředků velmi omezený, jako v českém případě, pro účinnou koncentrovanou, koordinovanou a komplementární rozvojovou spolupráci nezbude dostatek místa. Zdá se tedy, že i když česká rozvojová spolupráce míří koncentrací a dělbou práce mezi MZV a Českou rozvojovou agenturou k větší efektivitě jednotlivých projektů, její efektivnost, tedy zda více napomáhá chudým v rozvojovém světě, je pochybná. Zvláště varovnou se jeví zřejmá snaha MZV zvýšit oproti doporučením počet prioritních zemí a arbitrárně stanovit konkrétní sektory, ve kterých bude Česká republika působit, bez ohledu na skutečný přínos doposud zapojených aktérů.

Kritické hodnocení trendů roku 2008 však ztěžuje předsednictví České republiky v EU, které přesunulo pozornost MZV z domácích problémů na evropskou úroveň. Probíhající finanční krize navíc odsune do pozadí prioritní témata českého předsednictví, a uvidíme, zda a jak vážně se české předsednictví věnuje řešení důsledků krize na rozvojový svět. Z krátkodobého hlediska ztratí MZV nejméně jeden rok, který by mohlo věnovat přípravě nové koncepce zahraniční rozvojové spolupráce. Z dlouhodobého hlediska však můžeme doufat, že povede k posílení povědomí o mezinárodním rozvoji nejen mezi veřejností a v občanské společnosti, ale zejména mezi politiky a politiky. Chystané projednávání zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci by mohlo konečně vést k širší debatě o směřování české rozvojové politiky.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Za poskytnutí rozhovoru srdečně děkuji Václavu Exnerovi, poslanci Parlamentu ČR, 14. 11. 2008; Věře Venclíkové, výkonné ředitelce Platformy podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci, 19. 11. 2008; Jaromírovi Štětinovi, senátoru Parlamentu ČR, 24. 11. 2008; Michalu Procházkovi, referentu České rozvojové agentury, 21. 11. 2008; Michalu Kaplanovi, referentu Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV, 27. 11. 2008; Gabriele Pilné, Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV, 25. 11. 2008 (e-mailem); Jakubu Karfíkovi, vrchnímu řediteli Sekce mimoevropských zemí a rozvojové spolupráce MZV, 27. 11. 2008; Janě Korbelové, referentce Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV, 23. 1. 2008 (telefonicky), Michalu Krbovi, Oddělení pro Evropskou unii Senátu ČR, 5. 2. 2008 (telefonicky); Haně Ševčíkové, ředitelce Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci MZV, Martinu Náprstkovi, pověřenému řediteli České rozvojové agentury, Věře Venclíkové a Michalu Procházkovi také vděčím za cenné poznámky k předchozí verzi textu.
- <sup>2</sup> Viz Horký, Ondřej (2008): *Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Příprava transformace zahraniční rozvojové spolupráce a její výzvy*. In: Kořan, Michal a kol. (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2007: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 366–380.
- <sup>3</sup> Rozvojovou pomoc a rozvojovou spolupráci v této kapitole považují za synonyma.
- <sup>4</sup> *Usnesení vlády ze dne 19. září 2007 č. 1070 k transformaci systému zahraniční spolupráce ČR*.
- <sup>5</sup> Ředitelství pro rozvojovou spolupráci OECD: *Rozvojová spolupráce České republiky. Zvláštní hodnocení Výboru OECD pro rozvojovou pomoc*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007.
- <sup>6</sup> Viz přílohu *Usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 690 k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2009 a střednědobému výhledu jejího financování do roku 2011*. On-line: ([old.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=58817&ido=18936&idj=1&amb=1](http://old.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=58817&ido=18936&idj=1&amb=1)). Projekty jsou navíc do sektorů řazeny podle oblasti aktivit a ne podle oblasti vlivu.
- <sup>7</sup> *Usnesení vlády ze dne 28. dubna, č. 517, k návrhu způsobu vypořádání dluhu Kambodžského království vůči České republice, Usnesení vlády ze dne 27. června 2008, č. 801, k návrhu na uvolnění mimořádných finančních prostředků ČR na rozvojovou pomoc pro Palestinskou národní autonomii a Usnesení vlády ze dne 20. srpna 2008, č. 1063, k návrhu na uvolnění mimořádných finančních prostředků na rekonstrukční a rozvojovou pomoc pro Gruzii*.
- <sup>8</sup> *Usnesení vlády ze dne 9. června 2008, č. 690, k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2009 a střednědobému výhledu jejího financování do roku 2011*.
- <sup>9</sup> *Usnesení vlády ze dne 25. února 2008, č. 158, k návrhu věcného záměru zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí*.

- <sup>10</sup> *Usnesení vlády ze dne 23. července 2008, č. 917, ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. června do 30. června 2008, Usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2008, č. 1482, ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. října do 30. října 2008.*
- <sup>11</sup> Podle zprávy Výboru OECD pro rozvojovou pomoc zejména ministerstvo průmyslu a obchodu směřovalo „komerční a rozvojové cíle způsobem, který je neslučitelný se standardními postupy DAC“. Viz Ředitelství pro rozvojovou spolupráci OECD, op. cit, s. 16.
- <sup>12</sup> *Usnesení vlády ze dne 19. prosince 2007, č. 1439, o zřízení Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci.*
- <sup>13</sup> V současnosti se nemůže kromě malých lokálních projektů při zastupitelských úřadech stát přímým realizátorem rozvojové pomoci jiný než český subjekt, popř. subjekt z členského státu EU. Česká rozvojová spolupráce je tak z principu vázána na dodávku zboží nebo služeb z České republiky. S výjimkou technické spolupráce, která je vázána z definice, to odporuje principu vlastnictví rozvoje cílovými zeměmi, zvyšuje závislost na rozvojové pomoci, brání podpoře místní státní správy, firem a občanské společnosti a prodražuje dodávky. Odvázání pomoci je také důležitým předpokladem pro členství České republiky ve Výboru pro rozvojovou pomoc OECD (DAC).
- <sup>14</sup> Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci: *Záznam z 5. zasedání Rady*, 25. 11. 2008, s. 2.
- <sup>15</sup> Příklady ze Švýcarska a Rakouska ukazují, že neziskové organizace v rozvinutých zemích se brání, když se jejich vlády rozhodnou ve jménu efektivity podporovat občanskou společnost v rozvojových zemích bez evropských prostředníků.
- <sup>16</sup> Více informací o ZRS za předchozí rok lze nalézt v publikaci MZV *Česká republika pomáhá: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2007*. Nově obsahuje i podrobné statistiky.
- <sup>17</sup> V roce 2007 se v této prioritní zemi uskutečnil jediný projekt.
- <sup>18</sup> Identifikační mise byly provedeny v sektoru sociálních věcí v Moldavsku, Mongolsku a Vietnamu, zdravotnictví v Srbsku a Zambii, zemědělství v Angole, Bosně a Hercegovině, Mongolsku a Vietnamu a v sektoru životního prostředí v Moldavsku, Mongolsku, Srbsku a Vietnamu. Žádná mise nebyla provedena v Jemenu. Pro konečný výběr projektů neexistují jasná kritéria.
- <sup>19</sup> První výběrové řízení, realizované ČRA, také poukazuje na setrvačnost systému. Čeští realizátoři projektů uplatňují ve srovnání s místní samosprávou v rozvojových zemích na formulaci projektů přílišný vliv. Agentura nejdříve zorganizovala v Praze schůzku s českými aktéry, poté byla provedena mise na místě, kterou zakončilo opět setkání v Praze. Zastupitelské úřady se navíc brání vypisování výběrových řízení přímo v Bosně a Hercegovině, a proto se do nich nemohly přihlásit místní firmy. Potřebné projekty, navrhované bosenskou samosprávou v oblasti stavebnictví, proto nemohly být realizovány vůbec. Výběrové řízení na dodávku podvozků pro české tramvaje typu K-2 v Sarajevu nakonec vyhrála firma s nabídkou 24,8 milionu Kč. Přínosy české vázané pomoci ke snížení chudoby v hlavním městě potenciální kandidátské země EU jsou pochybné. Viz *Informační systém o veřejných zakázkách*. On-line: ([www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01005Prepare.do?znackaForm=6002307202001](http://www.isvzus.cz/usisvz/usisvz01005Prepare.do?znackaForm=6002307202001)).
- <sup>20</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR: *Informace o zahraniční rozvojové spolupráci realizované v roce 2007*.
- <sup>21</sup> Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci: *Záznam z 1. zasedání Rady*, 15. 2. 2008.
- <sup>22</sup> Výjimku tvoří Ministerstvo vnitra ČR, které v roce 2009 vypíše projekty ve výši 15 milionů Kč, zaměřené na prevenci nelegální a podporu legální migrace v neprioritních zemích východní Evropy a Střední Asie, jež pro Českou republiku představují bezpečnostní riziko zejména z hlediska migrace.
- <sup>23</sup> *Usnesení vlády ze dne 31. března 2004, č. 302, k zásadám zahraniční rozvojové spolupráce po vstupu České republiky do Evropské unie.*
- <sup>24</sup> *Usnesení vlády ze dne 22. srpna 2007, č. 928, k Záměru působení České republiky v Afghánistánu v roce 2008 v rámci alianční operace Mezinárodních bezpečnostních podpůrných sil včetně návrhu na zřízení a vedení Provinčního rekonstrukčního týmu v provincii Logar v Afghánistánu.* Zapojení České republiky do jednoho z 26 afghánských PRT je vzácné nejen mezi novými členskými zeměmi (dalšími jsou jen Litva a Maďarsko), ale i mezi malými „starými“ členskými zeměmi EU a EHP (Švédsko a Norsko).



- <sup>25</sup> V tomto případě se navíc nesystematičnost české pomoci projevila v úzkém vymezení některých témat určených vládou, která do jisté míry předurčovala i potenciální realizátory. ČRA po jednání se Styčným úřadem ČR v Ramalláhu témata upravila tak, aby podmínky účasti i výběrových řízeních, která vypsal a, mohlo splnit více subjektů a aby tak byla zachována možnost soutěže. Operace izraelské armády v pásmu Gazy na přelomu let 2008–2009 nicméně relevanci zahraničněpolitického cíle České republiky potvrdila.
- <sup>26</sup> MZV vypsal již na začátku září výběrové dotační řízení na dvoustranné projekty v oblasti „zahraniční rozvojové spolupráce“, některé projekty však mají již podle názvu čistě humanitární charakter a dochází tak ke zkreslování statistik rozvojové pomoci. Viz MZV: *Výsledky dotačního výběrového řízení Ministerstva zahraničních věcí České republiky na bilaterální projekty v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce v Gruzii v roce 2008*. On-line: ([www.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=61263&ido=18867&idj=1&amb=1](http://www.mzv.cz/www/mzv/default.asp?id=61263&ido=18867&idj=1&amb=1)).
- <sup>27</sup> Česká tisková kancelář, 3. 12. 2008.
- <sup>28</sup> *Usnesení vlády, č. 712, z 27. 6. 2007 o zřízení vládních stipendijních míst ke studiu na veřejných vysokých školách v ČR pro občany z rozvojových zemí na léta 2008 až 2012*.
- <sup>29</sup> Viz Horký, Ondřej: *Jak posílit koherenci českých politik pro mezinárodní rozvoj? Realistický přístup v oblastech migrace, obchodu a zemědělství*. Policy paper ÚMV, červenec 2008. On-line: ([www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2008/Hork%FD/PPkoherence%20politik.pdf](http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2008/Hork%FD/PPkoherence%20politik.pdf)).
- <sup>30</sup> EU External Relations Council: *Council conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millenium Development Goals*, Brusel, 24. 5. 2005. Závazky potvrdila březnová deklarace Evropského parlamentu, která vyzvala nové členské země k zvyšování pomoci, Evropskou komisi k pomoci v budování jejich kapacit a uznala jejich expertizu ve východní dimenzi. Zároveň však vyzvala k odvázáni jejich pomoci. Viz *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. března 2008 o výzvě, kterou politika rozvojové spolupráce EU představuje pro nové členské státy (2007/2140(INI))*.
- <sup>31</sup> Carbone, Maurizio: *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*. London: Routledge, 2007, s. 76.
- <sup>32</sup> Ministr zahraničních věcí prohlásil, že by bylo „důstojnější pro naši republiku, kdyby ta částka byla vyšší“ a „doufá, že v příštích rozpočtech se to číslo navýší“. Česká tisková kancelář, 12. 2. 2008. Náměstek ministra financí naopak sdělil, že cíl „není nijak závazný, je to spíše takové předvzetení“. Hořejší, Nikola: *Více pomoci až po stabilizaci*. Rozhovor s Tomášem Zídkem. Zpravodaj o rozvojové spolupráci, 3/2007. Také ředitel ČRA přiznal, že se závazku zřejmě nepodaří dosáhnout, nicméně to označil za „negativní zprávu“. Současně však upozornil, že jde o „závazek, který je právně nevymahatelný“. Machálková, Jana: *Prioritních zemí má být méně*. Rozhovor s Petrem Jelínkem. Bulletin pro rozvojovou pomoc Rozvojovka, 1/2008. Platforma nevládních organizací označila stav, že Česká republika není schopna ani před předsednictvím EU „stanovit jasné kroky a časový plán k naplnění závazku pomoci nejchudším zemím“ za „alarmující“. *Tisková zpráva sdružení FoRS, kampaně Česko proti chudobě a evropské konfederace CONCORD*, 22. 5. 2008. Náměstek ministra zahraničních věcí však její kritiku označil za částečně neoprávněnou, neboť rozvojová pomoc proti dřívějším rokům v absolutních číslech mírně roste, a argumentoval i problémy ostatních států EU. Česká tisková kancelář, 22. 5. 2008. Nevládní platforma nicméně ve své studii zároveň pochybuje o tom, zda by byl „systém schopný tyto prostředky kapacitně zvládnout a účinně je využít na rozumné rozvojové projekty“. FoRS: *Jak Česká republika pomáhá: Studie o zahraniční rozvojové spolupráci České republiky za rok 2007*. Praha: FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci, 2008, s. 15. Na evropské úrovni březnová deklarace Evropského parlamentu vyzvala nové členské země ke zvyšování pomoci, Evropskou komisi k pomoci v budování jejich kapacit a uznala jejich expertizu ve východní dimenzi. Zároveň však vyzvala k odvázáni jejich pomoci. Viz *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. března 2008 o výzvě, kterou politika rozvojové spolupráce EU představuje pro nové členské státy (2007/2140(INI))*.
- <sup>33</sup> *Třetí svět volá SOS, Západ ale neslyší a Češi už vůbec*. Aktuálně.cz, 1. 12. 2008.
- <sup>34</sup> Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci: *Záznam z 5. zasedání Rady*, 25. 11. 2008, s. 6.
- <sup>35</sup> Viz příloha 965/1. *Usnesení Poslanecké sněmovny ze 45. schůze 10. prosince 2008*.
- <sup>36</sup> Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci: *Záznam z 2. zasedání Rady*, 21. 4. 2008.

- <sup>37</sup> *Tisková konference k návštěvě komisaře pro rozvoj Louise Michela v Praze*, 27. 10. 2008.
- <sup>38</sup> Kohout, Jan: *Presentation of the Programme of the Czech Presidency*, Bordeaux, 29.–30. 9. 2008. On-line: ([www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=36346](http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=36346)).
- <sup>39</sup> Viz Horký, Ondřej (2008): *Rozvojový rozměr české zahraniční politiky: Příprava transformace zahraniční rozvojové spolupráce a její výzvy*, op. cit.
- <sup>40</sup> V této souvislosti si Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR původně vyžádalo přesun administrace poloviny již běžících projektů do ČRA, avšak z převodu nakonec sešlo.
- <sup>41</sup> Zápisy z jednání Rady pro ZRS. On-line: ([www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/rada\\_pro\\_zahranicni\\_rozvojovou/zapisy\\_ze\\_zasedani\\_rady\\_pro\\_zrs.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/rada_pro_zahranicni_rozvojovou/zapisy_ze_zasedani_rady_pro_zrs.html)).
- <sup>42</sup> Na půdě výboru se konala dokonce ideová diskuse, ve které se objevovaly argumenty, že chudobu vyřeší trh, zejména mezi senátory ODS. Iniciátor oproti tomu argumentoval tradicí přerozdělení ve všech světových kulturách a rozvojovou pomocí jako způsobu prevence terorismu.
- <sup>43</sup> *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – EU jako globální partner pro rozvoj – Jak urychlit pokrok směrem k dosažení rozvojových cílů tisíciletí*. KOM(2008) 177 v konečném znění. Usnesením z 22. 5. 2008, č. 252, jej Výbor pro evropské záležitosti vzal bez rozpravy pouze na vědomí.
- <sup>44</sup> *Usnesení Senátu ze dne 17. července 2008, č. 464*.
- <sup>45</sup> FoRS, op. cit.
- <sup>46</sup> Viz MZV: *Česká republika pomáhá: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2007*.
- <sup>47</sup> Česká a polské ministerstvo zemědělství si k využití prostředků vyžádaly více informací. Česká tisková kancelář, 28. 11. 2008.
- <sup>48</sup> *Special Eurobarometer 300: Europeans' attitudes towards climate change*, 09/2008.
- <sup>49</sup> Česká tisková kancelář, 7. 5. 2008; *Romandie News*, 4. 11. 2008.
- <sup>50</sup> Další místně spravovanou pobočku v regionu střední a východní Evropy nalezneme již pouze v Maďarsku. Viz CARE International: *Contact Us*. On-line: ([www.care-international.org/Contact-Us/](http://www.care-international.org/Contact-Us/)).