

Kapitola 19

Rozvojový rozměr české zahraniční politiky¹

Ondřej Horký

KONEC TRANSFORMACE, POČÁTEK EMANCIPACE?

Česká rozvojová spolupráce v březnu 2010 oslavila v tichosti patnáct let svého oficiálního trvání.² Podobná jubilea svádějí k bilancování a lacinému srovnávání s růstem a rozvojem lidské osobnosti. Podle něj by tak zahraniční rozvojová spolupráce (ZRS) letos ukončila věk puberty čili tělesného dospívání a vstoupila by do období adolescence, které charakterizuje napětí mezi fyzickou vyspělostí a psychickou nevyzrálostí. Shodou okolností je tato paralela celkem trefná. Parlament schválil zákon, který symbolicky rozvojovou spolupráci povýšil, vláda přijala novou koncepci, která stanovila nové geografické i sektorové priority pro nadcházející období a mírně omezila roztržitost české spolupráce s rozvojovými zeměmi. V závěrečné fázi je na MZV příprava programů pro prioritní země Bosnu a Hercegovinu, Etiopii, Moldavsko a Mongolsko i aktualizace metodiky projektového cyklu.

Na úrovni realizace politiky s koncem roku 2010 také získala Česká rozvojová agentura (ČRA) do své gesce takřka všechny projekty, čímž završuje centralizaci systému bilaterální projektové spolupráce a zároveň i omezuje prostor pro klientelismus, jemuž svědčilo netransparentní a nesystémové rozhodování některých ministerstev. Institucionální „fyzický“ rámec byl tedy s výjimkou založení poboček agentury v prioritních zemích celkem úspěšně dokončen a nástroje pro efektivní rozvojovou spolupráci jsou teoreticky k dispozici. Tyto pozitivní změny však nechávají pro uplynulý rok otevřeny především tři otázky: za prvé, jak byl nový rámec naplňován v praxi; za druhé, zda zvýšil efektivnost rozvojové spolupráce a za třetí, zda završení transformace znamená i emancipaci rozvojové spolupráce v rámci české zahraniční politiky, a tedy její vstup do věku dospělosti.

ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: VÝCHODISKA A POLITICKÝ KONTEXT

Dokončení legislativního procesu zákona o rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí

Rozbor obsahu obou základních dokumentů provedla loňská kapitola, ta letošní proto shrnuje jen změny oproti předchozím verzím obou dokumentů a dokončení procesu jejich schvalování v roce 2010.³ Oba procesy se vyhnuly zájmu veřejnosti či větší publicitě médií, a proto působily bezproblémově. Po listopadovém projednání v zahraničním výboru a přijetí řady pozměňovacích návrhů vstoupil návrh zákona do druhého čtení 29. ledna. Představil jej zde ministr obrany M. Barták a podobně jako ministr zahraničních věcí J. Kohout při prvním čtení zdůraznil nejprve plnění cílů zahraniční politiky a až poté aspekt pomoci.⁴ V obecné rozpravě tehdejší předseda zahraničního výboru J. Hamáček předložil vlastní pozměňovací návrh, který původní znění zahraničního výboru upravil tak, aby národní podpora českých subjektů v zapojení do realizace rozvojové spolupráce ostatních dárců v gesci MZV potenciálně nerozporovala unijní legislativu. K tomu navíc poslanec O. Liška ze Strany zelených navrhl vypuštění duplicitního znění k přejeté definici z Evropského konsenzu, neboť by mohla legitimizovat zneužití rozvojové spolupráce k obraně českých hospodářských zájmů, a také navrhl doplnění paragrafu, který by do zákona vrátil princip koherence politik pro rozvoj, jež MZV z konečného návrhu zákona vypustilo.

Třetí čtení proběhlo 17. března a ministryně zdravotnictví přednesla postoje předkladatele k pozměňovacím návrhům: MZV by bývalo upřednostnilo původní, užší definici rozvoje – tedy nepřijatou z tzv. Evropského konsenzu –, ale k návrhu J. Hamáčka se postavilo neutrálně. Záporně se postavilo k návrhu poslance za Stranu zelených k vypuštění „sociálního a ekonomického rozvoje“ z doplněné definice a zařazení deklaratorního odstavce ke koherenci s odvoláním na názor legislativních odborníků. Přepracovaný návrh zahraničního výboru podaný J. Hamáčkem byl přijat 133 hlasy, zdrželo se 24 poslanců a poslankyň. Oba návrhy poslance Lišky byly zamítnuty a zákon jako celek byl přijat 140 hlasy, zdrželo se 20 přítomných. V individuálních hlasováních se neprojevil výrazný rozdíl mezi poslaneckými kluby.

Zákon byl následně postoupen Senátu, ve kterém byl 15. dubna Výborem pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost po krátké diskusi se zástupkyněmi MZV jednomyslně doporučen ke schválení na plénu.⁵ Na jednání 21. dubna pak po vystoupení pěti senátorů, v jejichž vystoupeních zazněly především ekonomické argumenty pro poskytování rozvojové pomoci, byl zákon schválen 62 senátory a senátorkami, 6 se jich zdrželo.⁶ Prezident zákon podepsal 13. 5. 2010 a 21. května byl vyhlášen ve *Sbírce zákonů* pod číslem 151/2010 Sb.⁷ V oblasti rozvojové spolupráce (neboť zákon pojednává i o humanitární pomoci) se v roce 2010 zákon projevil nepřímou ve větším respektu k zahraniční rozvojové spolupráci ze strany státní správy, ale především v nové pravomoci České rozvojové agentury udělovat dotace, nevládním neziskovým organizacím. První z nich vyhlásila ČRA hned v červenci, v prvním měsíci platnosti zákona.

Schválení koncepce zahraniční rozvojové spolupráce na období 2010–2017

Během pokračujícího procesu připomínkování v Radě pro ZRS a v konečném mezi-rezortním vypořádání byla platnost koncepce zahraniční rozvojové spolupráce na počátku roku 2010 omezena na období 2010–2017 s plánovaným vyhodnocením v roce 2015 (v souvislosti s možným přehodnocením plnění rozvojových cílů tisíciletí).⁸ Od tezí a konceptu, které představilo loňské vydání ročenky, dokument neprošel významnými změnami. Zejména tlak hospodářské lobby na MZV však nakonec vedl ke konečnému rozšíření seznamu prioritních zemí. Z politických důvodů se stal Afghánistán pátou programovou zemí vedle Bosny a Hercegoviny, Etiopie, Moldavska a Mongolska, ačkoli program rozvojové spolupráce kvůli bezpečnostní situaci mít zatím ani nemůže, ale jeho roli bude suplovat provinční rekonstrukční tým (PRT) v Lógaru. Alespoň opticky tak zvýšil počet nejméně rozvinutých zemí ve skupině na dvě.

V konečném seznamu pěti tzv. projektových zemí tak Afghánistán zmizel. Gruzii, Kosovo i Palestinská autonomní území doplnila navrátilivší se Kambodža a Srbsko. Posledně jmenovaná země s vyšším středním příjmem, ve které mají čeští vývozci a investoři silné zájmy, opustila seznam zemí s tzv. exit strategií, ve které zůstaly Angola, Jemen, Vietnam a Zambie. Celkově tak má Česká republika čtrnáct prioritních zemí a její pomoc zůstává vzhledem k objemu pomoci nadále teritoriálně roztržštěná. Pomineme-li prozatím formální zařazení pátého sektoru podpory demokracie, lidských práv a společenské transformace, názvy čtyř prioritních sektorů sice doznaly změn, ale stále jsou v koncepci definovány dost široce: životní prostředí, sociální rozvoj (včetně vzdělávání, sociálních a zdravotnických služeb, zemědělství a ekonomický rozvoj (včetně energetiky)). V každé prioritní zemi vybrala koncepce tři až čtyři prioritní sektory, ty však zůstávají arbitrárně definované a neodpovídají metodice Výboru pro rozvojovou spolupráci OECD. Jejich skutečný počet tak v konceptech programů spolupráce s prioritními zeměmi vzhledem ke chvályhodnému přechodu na metodiku OECD dosáhl až sedmi, což je ovšem stále vzdálené doporučené klíčové hlavní zásadě tzv. kodexu dárců EU zaměřit svou činnost v každé zemi na dvě ústřední oblasti.⁹ K sektorové specializaci české rozvojové spolupráce na základě komparativních výhod tedy došlo jen zdánlivě, na druhou stranu tato setrvačnost odpovídá i konkrétním zkušenostem MZV s projekty a možnostem českých realizátorů. Vzhledem k širšímu pojetí sektorů nebylo ani rok staré prioritní téma malých lokálních udržitelných zdrojů energie z dob předsednictví v Radě EU v koncepci samé zdůrazněno.

V rozporu s unijními a mezinárodními závazky či doporučeními v agendě efektivnosti pomoci, ke kterým se vláda v koncepci hlásí, se nachází také dva odstavce věnované přímé rozpočtové podpoře a delegované spolupráci. Nejen, že se koncepce přednostně hlásí k technické spolupráci, aby se vyhnula výtce vázanosti pomoci, ale u obou nástrojů navíc otevřeně argumentuje vůlí zapojit vlastní realizátory do bilaterální i unijní pomoci. Delegovanou spolupráci prozatím nevolí i přesto, že její reciproční charakter zapojení českých subjektů nevyklučuje. Související certifikace ZRS ze strany Evropské komise pro možnosti implementace za unijní prostředky by navíc byla vhodným tlakem na zvýšení efektivnosti. Mezi dalšími způsoby pomoci také zůstalo mikrofinancování i přes rostoucí pochyby o jeho účinnosti ve snižování chudoby. Poslední nově zvažovanou modalitou jsou zvýhodněné exportní úvěry. Koncepce ne-

obsahuje samostatný nástroj podpory podnikání v rozvojových zemích typu rozvojové banky, jeho založení by však vzhledem k objemu pomoci nebylo ani přiměřené. Nástroj PPP, tedy partnerství veřejného a podnikatelského sektoru, v koncepci figuruje ve vztahu k Srbsku a Vietnamu.

Již loňská kapitola poněkud relativizovala důležitost obsahu koncepce i proto, že již předchozí koncepční dokumenty obsahovaly mnohé principy, které nakonec nebyly v praxi naplněny. Také zdůraznila rozpory mezi použitím rozvojové spolupráce jako cesty ke snižování chudoby a nástroje zahraniční politiky. Z procedurálního hlediska vyzdvihla oproti minulosti větší, avšak stále nedostatečnou participativnost procesu tvorby koncepce, neboť probíhal s vyloučením veřejnosti. V rámci zahraniční politiky však stávající otevřenost zůstává spíše výjimkou. Období do konečného schválení dokumentu vládou 24. května na tom nic nezměnilo, avšak dodatečné doplnění Srbska, o které stálo MPO a podnikatelská platforma, a to, že seznam sektorů, u kterého teze z předchozího roku uváděly, že „*předkládaný výčet je příliš početný*“, nebyl nakonec redukován, svědčí síle zahraničněpolitických a ekonomických zájmů v regionu a setrvačnosti rozvojové spolupráce, která se často opírá o domácí nabídku více než místní potřeby v rozvojových zemích.

Vláda „rozpočtové odpovědnosti“ a rozvojová spolupráce v jejích programových dokumentech

Vzhledem k tomu, že procesy schvalování zákona, koncepce a plánu na rok 2011 i střednědobého plánu byly *de facto* ukončeny před volbami do Poslanecké sněmovny, nová vláda je nijak nemohla ovlivnit. Zahraniční politika včetně rozvojové spolupráce má oproti dalším rezortům větší setrvačnost a MZV do konce roku 2010 neprovedlo žádné politicky motivované personální změny ve vedení Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ORS) či České rozvojové agentury. Ideologické zaměření pravostředové koalice Občanské demokratické strany a nových stran TOP 09 a Věcí veřejných lze proto prozatím usuzovat pouze z analýzy koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády.¹⁰

Relevance rozvojové spolupráce a rozvoje obecně vycházela v koaliční smlouvě velmi negativně. Zatímco programové prohlášení předchozí koaliční vlády ODS, KDU-ČSL a SZ kladlo důraz na asymetrické odstraňování bariér světového obchodu ve prospěch ochrany trhů chudých zemí, nová koalice oboustranně otevírá trhů označila za „*nejefektivnější způsob rozvojové spolupráce*“ a chybně tak ztotožnila úzce vymezený hospodářský růst s širší definicí rozvoje podle mezinárodního konsenzu. Z programového prohlášení tyto problematické soudy nevymizely, avšak ze sekce zahraniční politiky se přesunuly do sekce Podpora exportu, jejíž formulaci mělo v gesci zřejmě Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. V programovém prohlášení tak MZV nechalo skutečnou rozvojovou spolupráci zpochybňovat ten rezort, který ji vůbec nemá v gesci, což svědčí o poměru sil ministerstev ve vládě.

Na druhou stranu v rámci připomínkování oproti koaliční smlouvě nakonec do programového prohlášení Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci doplnil celý nový odstavec, jež se věnuje rozvojové spolupráci, odvolává se na tehdy čerstvě schválenou koncepci a shrnuje její cíle v čele se snižováním chudoby. Rozvojová

spolupráce zde již není vládou označena za nástroj zahraniční politiky, ale dokonce je sama označena za „rozvojovou politiku“. Obsahuje závazek spolupráce s nevládními organizacemi i aktivního podílu vlády na úsilí naplňování rozvojových cílů tisíciletí a řešení globálních problémů, a jeví se tak progresivněji než čerstvá koncepce ZRS a paradoxně v rozporu s duchem zbytku dokumentu. Srovnání s předchozími vládami a analýzu programů politických stran obsahuje analýza aktérů.

ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: AGENDA A UDÁLOSTI

Pokračující stagnace objemu pomoci a problematika spolehlivosti vykazovaných dat

Loňská kapitola předvíдалa na základě pravidelného usnesení vlády z května 2009 celkový objem oficiální rozvojové pomoci (ODA) v roce 2009 ve výši 4,6 mld. Kč.¹¹ Oproti roku 2008 mělo jít původně o nárůst o 400 mil. Kč. Ve skutečnosti Česká republika vykázala asi o půl miliardu méně, než plánovala, přesněji 4,077 mld. Kč.¹² Objem i podíl pomoci na hrubém národním důchodu (HND) měl původně růst nebo přinejhorším stagnovat navzdory výrazným škrtům z roku 2008 na rok 2009, nakonec však podíl ODA na hrubém národním důchodu poklesl z 0,124 % na 0,12 %. Pokles oproti roku 2008 je daný nejen tím, že z plánovaných 860 mil. Kč přímých prostředků na dvoustrannou spolupráci (včetně stipendií) bylo v roce 2009 nakonec vyčerpáno pouze devět desetin.¹³ Dvoustranná pomoc se na tomto poklesu podílela především tím, že z nepřímých prostředků bylo v kapitole „*zvláštní programy (peacebuilding a obnova)*“ vykázáno téměř o čtvrt miliardy Kč méně než v roce 2008 (tj. 512 mil. Kč). U multilaterální pomoci došlo k poklesu asi o 100 mil. Kč, zejména v důsledku poklesu započitatelné části příspěvku do rozpočtu Evropské unie, který odvisl především od výkonu ekonomiky a kurzu k euru. Další pokles oproti ambicióznímu odhadu 4,6 mld. Kč pak souvisí i s rozdílem plánovaného, avšak neuskutečněného oddlužení ve výši asi čtvrt miliardy.

Tento půlmiliardový rozdíl mezi dohady a skutečností poukazuje nejen na těžkou předvídatelnost některých výdajů, ale také na nesoudržnost dat a možné vykazování výdajů, které nejsou podle pravidel výboru pro rozvojovou pomoc OECD jednoznačně ospravedlnitelné jako součást ODA. Jedná se především o markantní nárůst v kapitole „*zvláštní programy (peacebuilding a obnova)*“ v roce 2008 ve výši 748,5 mil. Kč s téměř čtvrtmiliardovým poklesem v následujícím roce, což poukazuje na problematiku neustáleného vykazování české ODA, jež MZV nicméně průběžně s OECD konzultuje. Problematice tzv. nafouknuté pomoci a její fluktuaci se věnovala částečně i loňská kapitola, a proto se ta letošní již vyhýbá srovnávání skutečných výdajů v roce 2009 s plánem na rok 2010, pro nějž budou konečné statistiky k dispozici až pro jarní usnesení vlády v roce 2011.

Naopak oproti střednědobému výhledu vlády do roku 2012, schváleném v roce 2009, jsou zajímavé posuny ve struktuře výdajů na dvoustrannou spolupráci v posledním schváleném výhledu do roku 2013. Zatímco celkový objem by měl stagnovat na

807 mil. Kč s výdaji na transformační spolupráci ve výši 50 mil. Kč a humanitární pomoc 73 mil. Kč, výdaje na stipendia pro studující z rozvojových zemí, o jejichž kladném rozvojovém dopadu panují i nadále vážné pochyby, mají postupně klesnout o téměř 40 mil. Kč na 105 mil. Kč v roce 2013. Naopak o stejný objem má navýšit část určená rozvojovým projektům. Bez ohledu na začátek plateb příspěvků do Evropského rozvojového fondu ve výši přes půl miliardy Kč podle vládního plánu klesne podíl ODA/HND na 0,11 % v roce 2013. To, že unijního závazku 0,17 % v roce 2010, natož 0,33 % v roce 2015 se nepodaří dosáhnout, již netřeba ani zmiňovat.

Přehled českých pozic na unijní a mezinárodní úrovni

Hledání úspor se však začíná čím dál intenzivněji projevovat především v pragmatickém přístupu k mnohostranné spolupráci. Česká republika kromě povinných příspěvků, kterým se nedokáže vyhnout, poskytuje dobrovolné příspěvky zejména těm mezinárodním organizacím, které jsou „vázané na české experty“, jako např. v regionálním centru UNDP v Bratislavě, kde je umístěn bývalý referent Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ORS). Český svěřenecký fond (*Trust Fund*) tak může být pragmaticky využit jako forma *outsourcingu* v situaci, kdy v rámci úsporných opatření vlády není možné udržet původní počet systemizovaných míst. V návrhu státního rozpočtu na rok 2011 došlo ve vztahu k mezinárodním organizacím v gesci MZV o pokles o 161 mil. Kč z 1,355 mld. Kč.¹⁴ Citlivý přístup k využití veřejných prostředků v Radě pro ZRS sdílí i ministerstvo financí, které k uplatnění výdajů na zmírnění a adaptaci na změny klimatu preferuje použít dvoustranné projekty v prioritních zemích místo unijních či globálních fondů.¹⁵ Přednost vázanosti pomoci na české zboží a služby se tedy projevuje také na mezinárodních fórech.

Tyto pozice se projevují i na unijní úrovni.¹⁶ V roce 2010 se ukázaly především v nejvyhraněnější pozici ve srovnání s kterýmkoli jiným členským státem vůči přímé rozpočtové podpoře na říjnovém neformálním setkání rozvojových ministrů a ministryň, později rozpracované v mírnější, „rezervované“ pozici v reakci na příslušnou zelenou knihu připravenou Evropskou komisí.¹⁷ V tomto případě ovšem národní zájem vnímaný vládou – co nejvíce prostředků na rozvojovou spolupráci implementovaných formou projektů či nanejvýš sektorovou rozpočtovou spoluprací – souhlasí i s ideovými základy české rozvojové spolupráce. MZV definuje cíle rozvojové spolupráce širěji než definice obsažená v tzv. evropském konsenzu tak, že zahrnují i demokratizaci a dobrou správu věcí veřejných. Vzhledem k absenci přímé koloniální zkušenosti také Česká republika nemá negativní postoj k politické podmíněnosti pomoci – ačkoli vzhledem ke své slabé váze ve dvoustranných vztazích sama podmíněnost rozvojové spolupráce politickými kritérii neprosazuje. Zároveň ale česká pozice obsahuje relevantní podněty pro zlepšení účinnosti přímé rozpočtové podpory a celkově je ve srovnání s ostatními novými členskými státy Česko v Radě neaktivnější, např. se stalo tahounem implementace Evropského transformačního kompendia. Zdá se také, že Česká republika svým vyhraněným postojem v Radě EU prolomila určitou bariéru a její postoje k větší kontrole prostředků přímé rozpočtové podpory přijímají pomalu i jiné státy.

Poněkud skeptické pozice k multilaterální spolupráci se také projeví na nejdůležitější události roku 2010, na summitu k rozvojovým cílům tisíciletí v rámci 65. Val-

ného shromáždění OSN. Podle informací z předchozí Rady pro ZRS se původně měl newyorského summitu zúčastnit ministr zahraničních věcí, nakonec Česká republika vyslala pouze náměstka ministra T. Duba, který prezentoval novou koncepci a český důraz na lidská práva a dobré vládnutí – naopak žádný z mezinárodních závazků nepřipomenul či nepotvrdil.¹⁸ Většina zemí byla zastoupena hlavou státu či vládou a žádná „nová“ členská země EU nevyslala nižšího zástupce než ministra zahraničních věcí. Přitom prezident republiky V. Klaus ve stejný den v rámci svého osobního programu kritizoval evropskou integraci na jedné washingtonské univerzitě a ministr K. Schwarzenberg upřednostnil pracovní návštěvu Spojených států amerických na začátku října.¹⁹

Formy dvoustranné spolupráce: rozvojový aspekt transformační politiky a humanitární pomoc

Na konci období transformace, kdy probíhá spolupráce s prioritními zeměmi podle staré i nové koncepce, zůstává teritoriální a sektorová rozříštěnost zahraniční rozvojové spolupráce přes určité soustředění stále poměrně velká nejen na papíře, ale i ve skutečnosti. Smysluplnější závěry tedy bude možné vyvozovat až za rok 2011, kdy budou již takřka všechny projekty soustředěny v gesci České rozvojové agentury. Tohoto mezidobí je vhodné využít pro analýzu opomíjených součástí aktivit vykazovaných v rámci oficiální rozvojové pomoci, jež jsou financovány z rozpočtu MZV. Jinak o bližších podobách a sektorových i teritoriálních prioritách české rozvojové spolupráce nejlépe informuje každoroční vydání oficiální publikace *Česká republika pomáhá*.²⁰ O konkrétních projektech pak zpraví nové internetové stránky České rozvojové agentury.²¹

Transformační politikou se blíže zabývá kapitola věnovaná lidskoprávnímu rozměru české zahraniční politiky. V souvislosti s novými koncepcemi rozvojové spolupráce i transformační politiky, které byly schváleny vládou, resp. kolegiem ministra v roce 2010, je však třeba zdůraznit sblížení obou politik v nových dokumentech. Koncepce ZRS označuje podporu demokracie, lidských práv a společenské transformace za pátou sektorovou prioritu v gesci Odboru lidských práv a transformační politiky, řádnou (demokratickou) správu věcí veřejných navíc za jedno ze tří průřezových témat rozvojové spolupráce jako celku. Koncepce transformační politiky tato fakta taktéž připomíná, nicméně dále vztah mezi oběma agendami nerozebírá a i ve skutečnosti obě politiky působí paralelně, bezkonfliktně a bez hlubší synergie. Celá polovina z deseti přednostních zemí transformační politiky jsou i prioritami rozvojovými: dvě země programové (Bosna a Hercegovina a Moldavsko) a tři projektové (Gruzie, Kosovo a Srbsko), avšak odbor lidských práv a transformační politiky a odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci spadají pod odlišné sekce ministerstva a působí samostatně.²² Vzhledem k zapojení místních samosprávy či dokonce vlády do některých transformačních projektů není ani vztah k veřejné sféře dostatečným kritériem pro jejich rozřazení pod transformační a rozvojovou agendu a vzájemný odkaz je proto zatím čistě deklaratorní. Současná změna v koncepci tedy spíše navazuje na částečně pragmatické a částečně idealistické pokusy českého předsednictví v Radě EU zařadit transformační politiku a s ní i východní a jihovýchodní Ev-

ropu mezi priority rozvojové politiky Evropské unie, která se tradičně zaměřuje především na subsaharskou Afriku.

Druhou oblast, hrazenou přímo z kapitoly dvoustranné rozvojové spolupráce v gesci MZV, tvoří zdánlivě jednotvárná agenda humanitární pomoci, která se odvíjí od sledu katastrof způsobených přírodou nebo člověkem, přičemž v souvislosti s globálními změnami klimatu se obě oblasti začínají úžeji propojovat. Avšak vzhledem k výrazně nižší propojenosti s hospodářskými zájmy může právě humanitární pomoc sloužit jako dobrý ukazatel zapojení České republiky do domácích, unijních a mezinárodních mechanismů i přesto, že od 90. let minulého století humanitární pomoc a rozvojová spolupráce překonávají studenoválečnickou setrvačnost a začínají se opět více propojovat. O tom, že humanitární pomoc je stále vnímána jako ještě mnohem techničtější a konsenzuálnější oblast, svědčí i to, že připomínky parlamentu k zákonu, který upravuje obě oblasti, se týkaly pouze rozvojové spolupráce. Na rozdíl od specificky „české“ definice rozvojové spolupráce, jež zahrnuje i lidská práva a demokratizaci, tak zákon prakticky přejímá mezinárodní definici humanitární pomoci (do té doby vycházela především z domácího integrovaného záchranného systému).

Na druhou stranu, určité paralely mezi rozvojovou spoluprací a humanitární pomocí lze vysledovat ve vztahu k Evropské unii. Česká republika zůstává malým dárcem s omezeným ročním rozpočtem, který nepřesahuje 100 mil. Kč ročně. I se započtením soukromých příspěvků zřejmě nepřesáhne jedno promile světového objemu humanitární pomoci.²³ Snaží se tedy omezené prostředky alokovat podle svých priorit, zapojovat vlastní nevládní neziskové organizace a zároveň respektovat mezinárodní principy dobrého dárcovství a odpovídat na výzvy OSN. K tomu musí také bojovat s nátlakem veřejného mínění, které v případě rozsáhlé, mediálně viditelné katastrofy vyžaduje okamžitou českou přítomnost na místě bez ohledu na to, zda je to potřebné či realistické, a nevnímá potřebnost finančních prostředků v následné fázi rekonstrukce, neřku-li v případě táhlých tzv. zapomenutých krizí. Pravdou ovšem zůstává, že jiné, velikostí srovnatelné země EU jako Portugalsko a Řecko na humanitární pomoc vynakládají řádově více. A i v oblasti humanitární pomoci, *Lisabonskou smlouvou* povýšené na sdílenou pravomoc Komise s členskými státy, se Česká republika podobně jako v dalších agendách vnější akce staví mezi tu euroskeptičtější část zemí. Neprosazuje nové mechanismy nebo společné postupy a staví se skepticky k vytvoření Evropského dobrovolného sboru, ale v tomto případě argumentuje internacionalisticky tím, že by Evropská unie neměla konkurovat OSN. Česká humanitární pomoc – či alespoň její záchranné složky mají dobrou pověst, domácí vyhledávací a záchranný tým získal mezinárodní certifikaci OSN.²⁴

Při určování alokace dvoustranného rozpočtu vychází Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, kde se humanitární pomoci věnuje jedna diplomatka, především z priorit tzv. konsolidované humanitární výzvy OSN vyhlášené vždy na sklonku roku na rok následující a z okamžitých humanitárních výzev (*flash appeals*). V České republice je 40 % rozpočtu rozděleno dotačními výběrovými řízeními českým subjektům, ke správné alokaci slouží dva pravidelné dokumenty schvalované kolegiem ministra: operační strategie v prosinci a střednědobé vyhodnocení čerpání v červenci.²⁵ V roce 2010 se rozpočet přiblížil 90 mil. Kč, z toho celkově 20 mil. Kč

na základě mimořádných usnesení vlády. Nejprve vláda uvolnila z rozpočtových rezerv 18. ledna, tedy 6 dní po přírodní katastrofě, 15 mil. Kč na odstraňování následků lednového zemětřesení v Haiti, z běžného rozpočtu navíc ministr uvolnil maximální částku 5 mil. Kč. 22. ledna se pak k tématu konalo první mimořádné zasedání Rady pro ZRS, které hrálo spíše informační než koordinační roli a na něž byl přizván i triumvirát velkých rozvojových a humanitárních nevládních organizací: ADRA, Člověk v tísni a Charita Česká republika – všechny organizace se nakonec rozhodly bez ohledu na nedostatek zkušeností na Haiti působit přímo.²⁶

Zatímco v případě Haiti byl na vládu činěn médii velký tlak, který podtrhovala přítomnost štábu České televize přímo na místě, časově i územně rozsáhlé povodně v povodí Indu, jež postihly od července miliony pákistánských obyvatel, ani zdaleka nepřitáhly pozornost tolika soukromých dárců a dáreků. MZV se nicméně podařilo 3. listopadu prosadit usnesení vlády, které uvolnilo 5 mil. Kč z rezerv. Z příspěvků na další humanitární katastrofy stojí za zmínku 4 mil. Kč na následky mrazů *dzud* v Mongolsku, které implementovaly ADRA a Charita ČR. V této prioritní zemi zahraniční rozvojové spolupráce již působily české nevládní organizace se zkušenostmi s humanitární pomocí, a tak se Česko snad jako jediné postavilo vedle Číny a Ruska, které zde přímo operovaly, i když vzhledem ke způsobeným škodám, zejména na dobytku, se pomoc omezila na několik vesnic.²⁷ Použití zdánlivě apolitické humanitární pomoci však může mít i větší návaznost na zahraniční či konkrétněji transformační politiku v zemích, kde není možné na základě mezinárodních sankcí spolupracovat s vládou. O tom svědčí pravidelné poskytování humanitární pomoci zemím, jako jsou Barma nebo Zimbabwe. V prvně jmenované zemi tak její pomoc působí jako „nadstavba“ a vychází ze zkušeností poskytování pomoci Československu během normalizace.

ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ

Politické strany a vláda

Předchozí volby do poslanecké sněmovny v roce 2006 a následné ustanovení koaliční vlády Občanské demokratické strany, KDU-ČSL a Strany zelených hrálo klíčovou roli ve spuštění centralizace zahraniční rozvojové spolupráce a ustanovení rozvojové agentury, neboť bez politické vůle posunout mezirezortní spory na vládní úroveň by se nikdy velká ministerstva (průmyslu a obchodu, životního prostředí a zemědělství) nevzdala vlivu na finanční prostředky ve své gesci. Kromě přirozené obavy, že nová agentura nebude mít dostatečné znalosti a kapacity, však svou roli hrálo i časté provázání realizátorů, zejména soukromých firem na ministerstva. Po ukončení transformace systému, kterou potvrdilo přijetí zákona, však podobné motivace odpadly, a proto je zajímavé se podívat, jak se programy politických stran během volebního období 2006–2010 proměnily.

Z analýzy think-tanku Glopolis vyplývá, že místo rozvojové spolupráce v programech mírně posílilo, zároveň se však i ideologizovalo mezi pravíci a levíci.²⁸ Ačkoli u všech politických stran lze vypočítat jasnou provázanost mezi prostorem věno-

vaným problémům rozvojového světa v programu a mírou odpovědnosti České republiky za řešení jeho problémů, ČSSD klade důraz na globální problémy – aniž by nabízela řešení – a ODS zdůrazňuje především ekonomickou a lidskoprávní stránku. Nové strany TOP 09 a Věci veřejné i „stará“ KDU-ČSL se mezinárodnímu rozvoji věnují jen okrajově, přičemž ideologicky nejodlišnější pozici od mezinárodního konsenzu zastává strana, jíž předsedá současný ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg a která rází obchod jako prostředek rozvoje – podobná pozice se poté objevila jako jediná zmínka o rozvojové spolupráci v koaliční smlouvě. Na extrémech se nacházejí KSČM, která globální dimenzi ignoruje, a Strana zelených, jejíž program rozvojové politiky je tradičně nejpropracovanější.

Mezi jednotlivými pozicemi koaličních stran, jejich vzájemnou smlouvou a programovým prohlášením vlády není jasná kontinuita a ekonomické pojetí rozvoje ve vládním programu nakonec doplnila poměrně progresivní pozice v souladu s postoji ministerstva zahraničních věcí. Doposud se ani pozice vládních stran k rozvoji na rozvojovou spolupráci ve skutečnosti neprojevila. Klíčová ministerstva zahraničních věcí a financí jsou v rukou TOP 09, obě se vyznačovala silnou kontinuitou i během minulého volebního období, na obě ministerstva se vrátili staronoví ministři K. Schwarzenberg a M. Kalousek. V souvislosti s příchodem nového náměstka T. Duba, bývalého poslance a místopředsedy zahraničního výboru za ODS, probíhaly spekulace o převedení Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci ze Sekce mimoevropských zemí a rozvojové spolupráce pod Sekci ekonomické spolupráce a zahraniční prezentace. Tato změna by nejen podřídila rozvojovou spolupráci ekonomickým zájmům, ale byla by těžko ospravedlnitelná v Evropské unii. V každém případě sama existence spekulací položila otázku, zda by institucionální a případné personální změny nebyly vedeny podobnými zjištěnými motivacemi podobně jako v dalších státních agenturách a zejména na MŽP.

Ministerstvo zahraničních věcí a rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci

Po loňských výměnách na postu vrchního ředitele Sekce mimoevropských zemí a rozvojové spolupráce J. Karfíka V. Greplem, letošním nahrazením náměstkyně ministra H. Bambasové T. Dubem a dlouholeté zakládající ředitelky odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci H. Ševčíkové její zástupkyní Z. Hlavičkovou tak MZV do období po ukončení transformace vstupuje se zcela obměněným obsazením řídicí linie. Po jasném vymezení pravomocí mezi odborem a agenturou se tak usadila i jejich agenda. Z dědictví transformace do roku 2011 ještě spadne na ORS završení aktualizace metodického manuálu projektového cyklu, který musí nejen reagovat na založení agentury, ale i posílit roli zastupitelských úřadů, a také dokončení programů rozvojové spolupráce Česka se čtyřmi programovými zeměmi (Bosnou a Hercegovinou, Etiopií, Mongolskem a Moldavskem). Příprava *Národní strategie globálního rozvojového vzdělávání* ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR už vstoupila do závěrečné fáze připomínkování.

K této koncepční práci je však třeba přičíst pravidelnou gesci či spolurozhodování o agendách, kterým se kapitola systematicky nevěnuje: malé lokální projekty, problematika účtování DPH, stipendia pro studující z rozvojových zemí nebo schvalo-

vání veřejných sbírek. V neposlední řadě je na ORS systematizovaný i diplomat, který působí v tzv. Afghan Desk a který má na starosti Provinční rekonstrukční tým v Lógaru. Na unijní úrovni vytváří odbor pozice k použití Nástroje pro rozvojovou spolupráci (DCI), ne však Evropského rozvojového fondu (EDF), jenž doposud nelogicky spadá pod jeden z odborů Odbor politik Evropské unie (EUPO) a o jehož gesci ORS usiluje. V multilaterální oblasti odbor dále sleduje čtrnáct mezinárodních organizací, zejména OECD a agencie OSN, mezi nimiž zaujímá přední místo Program OSN pro rozvoj (UNDP). V roce 2010 na ORS působilo 13 zaměstnanců včetně administrativy.

Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci se v roce 2010 setkávala se čtvrtletní periodicitou, navíc jednou mimořádně v návaznosti na zemětřesení v Haiti. Rada se i nadále těší pozornosti dalších zúčastněných aktérů, zejména ministerstev, byť s rozdílnou mírou, a umožňuje předjednání dokumentů, jež schvaluje vláda. Rada však stále jen velmi pozvolna začíná plnit jednu ze svých statutárních funkcí, totiž zajišťování koherence politik pro rozvoj – k tomuto tématu pouze zorganizovaly dva semináře nevládní organizace Rada pro mezinárodní vztahy a Glopolis. V rámci Rady MZV prezentovalo pouze v dubnu schválený *Pracovní program EU ke koherenci politik pro rozvoj na období 2010–2013* a na následující rok připravilo prezentace FoRS k tématu.²⁹ Bude to již třetí prezentace k tématu koherence přímo v Radě pro ZRS od roku 2008, avšak doposud bez konkrétního rozpracování.

Předsednictví v Radě EU v roce předchozím výrazně zvýšilo informovanost členů rady o rozvojové politice EU a unijní agenda se i v roce 2010 těšila velkému zájmu. Ve formátu pracovních skupin rady, jako např. k dobře připraveným kulatým stolům k programům rozvojové spolupráce s prioritními zeměmi, tak MZV zorganizovalo např. schůzku k rámcovým pozicím České republiky k *Zeleným knihám*.³⁰ Zvláště ve vztahu k Evropské unii se ukazuje, že konsenzus na pragmatickém přístupu vůči Unii spojuje většinu rezortů a potlačuje rozdíly v míře důrazu na zájmy rozvojového světa. V souvislosti s počátkem českých plateb do Evropského rozvojového fondu v řádu překračujícím 0,5 mld. Kč ročně lze očekávat další zvýšení zájmu o agendu. Jinak se pozice rezortů hmatatelně neproměnily. Roli platformou soukromého a nevládního sektoru analyzuje jedna z následujících částí kapitoly.

Česká rozvojová agentura

Třetí rok fungování rozvojové agentury potvrdil bezproblémové vztahy s MZV. Na rozdíl od předchozího období ve formě Rozvojového střediska ÚMV je nyní její funkce jasně vymezená a agentura se věnuje třem implementačním fázím projektového cyklu: identifikaci, formulaci a realizaci spolu s monitoringem. Zjednodušeně řečeno, hlavním výstupem agentury jsou projekty realizované formou výběrových řízení nebo prostřednictvím dotací českému subjektu. V typickém případě se projekt v gesci agentury skládá z dotázky na základě výběrového řízení dle zákona, a realizace se tak prakticky přenáší na dodavatelskou firmu, nevládní neziskovou organizaci nebo univerzitu. V typickém případě projektu na základě dotačního výběrového řízení se navíc na realizátora přenáší i formulace projektu, či dokonce identifikace rozvojového problému, který má daný projekt vyřešit, takže reálný objem agendy agentury je nižší než při výběrovém řízení.

Na druhou stranu zůstává administrativní zátěž agentury vysoká, neboť agentura nemůže delegovat část projektů na jiné donory či finanční prostředky svěřit přímo místní vládě nebo samosprávě. Výjimku tvoří výběrová řízení, která v roce 2009 vypsal přímo na místě Úřad guvernéra provincie Túbás v Palestině na základě daru. Vzhledem k vázanosti české rozvojové spolupráce a nepřítomnosti agentury přímo v rozvojových zemích jsou však možnosti pro další zvyšování efektivnosti a zejména vlastnictví projektu partnerskou stranou v duchu *Pařížské deklarace o účinnosti pomoci* omezené. Efektivní a komplexní projekty totiž vyžadují zvýšenou péči zejména ve fázi formulace, jež je náročná na pracovní cesty pracovníků agentury do partnerské země. V těchto mantinelech ČRA často volí projekty omezené na jedinou dodávku zboží, služeb nebo technologií s rizikem, že dlouhodobá udržitelnost projektů bude nízká. V roce 2010 byly z 39 projektů realizovaných formou výběrového řízení nebo dotací pouze dva realizovány více než jedním rozdílným realizátorem. Na druhou stranu zakázky pro ojedinělé komplexní projekty jsou rozloženy na více let, anebo je získal stejný realizátor, a proto jsou výše uvedené statistiky mírně zavádějící. Ke konci roku 2010 v ČRA pracovalo 19 zaměstnanců a spravovalo projekty v objemu 160 mil. Kč (s objemem průměrného projektu přibližně 4,5 mil. Kč ročně).

Pro nadcházející období Česká rozvojová agentura považuje za svou prioritu právě přímé zřízení svých poboček v prioritních zemích. Od roku 2009 již sice na zastupitelských úřadech zejména v programových zemích působí jedna až dvě místní síly (tzv. koordinátoři ZRS) a rozpočet jim určený pravidelně roste, z hlediska svých kompetencí však mají své limity, protože příprava projektů vyžaduje přímo odborníky na projektový management. V současnosti proto působí jako pouhý administrativní předstupen ke zřízení skutečných poboček. Zastupitelské úřady v partnerských zemích se stále aktivněji zapojují do rozvojové spolupráce, neboť si uvědomují, že v době škrtů je rozvojová agenda důležitým argumentem pro zachování systemizace úřadu. Na druhou stranu rozvojová agenda včetně místních sil byla často sdílena s agendou obchodní, a proto může mít obchodní sekce velvyslanectví, která se podílejí na organizaci identifikačních a formulačních misí, příliš velký vliv, neslučitelný s cíli rozvojové spolupráce. Některé zastupitelské úřady také mají tendence považovat rozvojovou spolupráci za politický nástroj a vstupovat nesystematicky do institucionalizované rozvojové agendy.

Vedení České rozvojové agentury také rozhodlo o logice volby mezi veřejnými zakázkami vypisovanými podle zákona, anebo výběrovými řízeními dotačními, které jsou nově v jeho pravomocích od července 2010. ČRA vypisuje dotační řízení podle dosavadních zkušeností a očekávaného realizátora. To znamená, že pro tzv. měkké sektory (sociální sektor, vzdělávání a zdravotnictví) používá většinou dotace, jež jsou příznivé pro nevládní neziskové organizace. Pro tzv. tvrdé dodávky pak využívá spíše výběrová řízení podle zákona o veřejných zakázkách a kapacity dané firmy nebo jiné organizace zohlední kvalifikačními kritérii. V prvním případě tak využije znalostí nevládních neziskových organizací o místních komunitách v dané zemi, v druhém případě pak získá ve veřejné soutěži nejlepší ceny. Toto pevné dělení do jisté míry předurčuje typ organizace, která v řízení uspěje, a může snižovat zdravou konkurenci v omezeném počtu aktivních organizací, či dokonce vést k jistému zakonzer-

vování české rozvojové konstituce. Na druhou stranu role agentury v komunikaci s místní správou a komunitami zůstává klíčovou podmínkou pro dostatečné vlastnictví a udržitelnost projektu a neziskové organizace s dobrou znalostí místních komunit jí v tom mohou pomoci.

Vázanost pomoci a nedelegování spolupráce na další donory podstatně omezuje možnosti ČRA dále zvyšovat efektivnost svých rozvojových intervencí, včetně vyšší sektorové koncentrace spolupráce a dělby práce mezi dárci, ke které nová koncepce ZRS příliš nepřispěla. Problematiku koordinace a komplementarity navíc MZV spatřuje hlavně jako problém velkých donorů.³¹ Přes čerstvé posílení aktivity ORS i politické vůle na MZV v této oblasti během roku 2010 tak jediný příklad dokonané spolupráce s dalšími donory představuje zatím jen projekt rekonstrukce odpadového systému v Moldavsku s plánovaným rozpočtem 25 mil. Kč.³² Projekt je samostatnou součástí většího projektu Rakouské rozvojové agentury (ADA), který podpořily Evropská komise a Švýcarská rozvojová agentura (SDC). České firmy také vytvořily menší studii proveditelnosti, ale celkový rozpočet projektu přesahuje 12 mil. EUR, takže český podíl je dost malý. Vzhledem k nemožnosti přenést kompetence a finance na místní samosprávu tak, jak to činí ostatní dárci, je navíc česká část projektu v předstihu před ostatními s rizikem horší návaznosti na jádro projektu, jeho „vlastnictví“ místní samosprávou, a tedy i konečnou udržitelnost.

Česká rozvojová agentura se v roce 2010 poprvé nevyhnula negativní publicitě. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) jí uložil úhradu správního řízení ve výši 30 000 Kč za diskriminační podmínky veřejné zakázky na rehabilitaci zdrojů pitné vody pro mongolské hlavní město Ulánbátar: podmínkou účasti byla předchozí realizace veřejné zakázky v oblasti hydrogeologie o objemu minimálně 10 mil. Kč v jediné zemi – Mongolsku – a právě tento bod napadl potenciální realizátor u ÚOHS.³³ Podmínka byla vedena snahou získat kvalifikované uchazeče se znalostí místního prostředí a klimatických podmínek a zásadně neomezovala počet firem, které podmínky i tak splňovaly, a *de facto* tak nenarušovala zásadně zdravou konkurenci.³⁴ Náklady řízení uhradila agentuře jedna ze čtyř firem, které externě pro ČRA veřejné zakázky zpracovávají a které nesou odpovědnost za jejich sounáležitost se zákonem.

Parlament

Senát má díky svému způsobu volby větší kontinuitu členství ve výborech a do rozvojové spolupráce vstoupil pouze v procesu schvalování zákona. Zásadních změn ovšem doznala celá poslanecká sněmovna i se zahraničním výborem. V jeho čele člena opozice, poslance ČSSD J. Hamáčka, nahradil starosta městské části Praha 13 a poslanec za ODS D. Vodrážka. Pouze pět z osmnácti členů v něm působilo i v předchozím období, ve výboru dnes působí sedm poslankyň. Masivní proměnu má na svědomí i bezprecedentní využití preferenčních hlasů, kvůli kterým se do sněmovny např. nedostal bývalý místopředseda výboru T. Dub.

Vzhledem k velkému zastoupení nových tváří se však ukázalo, že podpora zahraniční rozvojové spolupráce nemá ve výboru kontinuitu. Je pravdou, že důvody pro založení podvýboru pro zahraniční rozvojovou spolupráci byly částečně politické a že výbor za své krátké trvání nevyvíjel aktivitu. Nové vedení sněmovny se navíc roz-

hodlo počet podvýborů z úsporných důvodů snížit. V každém případě podvýbor nebyl v novém volebním období obnoven a místo něj působí pouze podvýbor pro styky s krajany, prezentaci České republiky v zahraničí a vnější ekonomické vztahy a podvýbor pro vytváření bezpečnostní strategie České republiky a zbrojní politiku. Posledně jmenovaný však v předchozím volebním období neexistoval a jeho existence svědčí o pragmatizaci činnosti výboru pod vedením největší vládní strany.³⁵

V novém volebním období se ve vztahu k rozvojové agendě na jednání výboru vyjádřil pouze jeho bývalý předseda J. Hamáček, když přednesl návrh usnesení, kterým by zahraniční výbor navrhl navýšit v rozpočtu MZV příspěvky mezinárodním organizacím o 160 mil. Kč, o něž byly zkráceny, s argumentem plnění závazků rozvojové spolupráce.³⁶ Jeho návrh však nezískal nadpoloviční podporu a návrh rozpočtu MZV byl nakonec doporučen bez pozměňovacích návrhů, jež v předchozím volebním období opozicí vedený výbor často bezúspěšně předkládal. Ve srovnání s rozvojovou agendou se podstatně hlasitěji výbor – bez ohledu na stranickou příslušnost – vyjádřil k uzavírání zastupitelských úřadů v zahraničí (viz kapitola *Subsaharská Afrika v české zahraniční politice*).

Nevládní neziskové organizace a soukromý sektor

Rok 2010 poukázal na rozevírající se nůžky v aktivitě obou institucionálně uznaných platform soukromého a nevládního sektoru v ZRS. Soukromé firmy, které se sdružují v Platformě podnikatelů pro zahraniční spolupráci (PPZRS), se na rozdíl od nevládních organizací zdají mnohem pasivnější v lobbingu za lepší podmínky pro jejich aktivity v rozvojovém světě. Zatímco podpora nevládních organizací včetně dotačního programu kofinancování projektů Evropské komise je ze strany MZV rozvinutá, pro soukromý sektor doposud nebyl do praxe uvedený žádný specifický nástroj typu PPP (*public-private partnership*), zvýhodněných exportních úvěrů apod. Jejich úspěchy v zapojení do evropských projektů jsou spíše omezené, a musí se tak spojit se svým dominantním podílem na realizaci české dvoustranné spolupráce. Soukromý sektor spíše očekává, že iniciativa vzejde od státu a není dostatečně organizován. PPZRS (ale ani nevládní platforma) nemá své přímé zastoupení v Bruselu, což opět omezuje její možnosti lobbingu u Evropské komise, na druhou stranu má soukromý sektor na rozdíl od nevládních organizací k dispozici zaměstnankyni na stálém zastoupení při EU v Bruselu.

V dubnu 2010 PPZRS zorganizovalo ve spolupráci s MZV seminář o příležitostech pro české subjekty financované z Evropského rozvojového fondu, v listopadu pak k financování projektů v rozvojových zemích obecně. Posledně jmenovaný seminář se těšil velikému zájmu. Na úrovni tvorby politiky však byly vstupy platformy např. k programování české rozvojové spolupráce dosti omezené a nelze říci, že by měl i ideologicky propracovaný náhled na svoji roli v rozvoji. Na druhou stranu má podnikatelský sektor obrovskou podporu ze strany tradičně silného rezortu průmyslu a obchodu. Jak např. uvedl náměstek ministerstva průmyslu a obchodu M. Tlapa, stát by měl „více pomáhat těm, kteří si ho platí svými daněmi“ a prioritní země rozvojové spolupráce a proexportní strategie by měly být identické. Do nové proexportní stra-

tie by podle něj také měla být explicitně zařazena „složka rozvojové pomoci, která navazuje na obchod“.³⁷

Dělicí linie pojetí rozvojové spolupráce se tak příliš neproměnily. Oproti podnikatelskému sektoru nevládní platforma FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci připravuje kvalitní pozice a připomínkuje prakticky všechny materiály z MZV. V tom má nejen výhodu zvláštní pozice *policy officer*, ale také aktivní účast v unijní platformě nevládních platform CONCORD a vůbec příležitosti externího financování aktivit politického ovlivňování, zejména ze strany Evropské komise, které nemusí být v souladu s prioritami MZV. FoRS se pravidelně s vedením příslušného ministerského odboru setkává, vzhledem k šíři zájmů reprezentovaných v rámci zahraniční rozvojové spolupráce lze však jeho vzájemný vztah označit za méně shodující se, alespoň ve srovnání se vztahem Odboru lidských práv a transformační politiky s platformou lidskoprávních organizací DEMAS. ORS např. neposkytuje nevládní platformě srovnatelné dokumenty z Rady EU, v oblasti transformační politiky ovšem vládne tradičně větší konsenzus mezi vládním a nevládním sektorem.

K určitým názorovým pnutím však dochází také v rámci samotného FoRS: část organizací a jejich představitelů zvolených do správní rady je spíše pragmatičtější, zatímco jiní nesouhlasí s kompromisními stanovisky platformy. Některé z více než půl stovky organizací jsou aktivnější, jiné pasivnější, určitý nepoměr také spočívá v přítomnosti velkých profesionálních až byrokratizovaných organizací a spontánních sdružení, vycházejících z drobných dobrovolných aktivit vlastních členů. Z koncepčních aktivit platformy za rok 2010 lze vypíchnout přípravu *Kodexu efektivnosti členských organizací*, v souvislosti se schválením strategie FoRS na léta 2011–2013 i přípravu advokační (*policy*) strategie na stejné období.

Hlavním tématem oblasti ovlivňování veřejné politiky byla reakce na zářijový summit k rozvojovým cílům tisíciletí. FoRS v době summitu zorganizovala tzv. *mass lobby*, kterou doprovázely schůzky s desítkou nových členů Poslanecké sněmovny a tiskové konference k uvedení nové zprávy AidWatch, jež si vzala na mušku právě naplňování rozvojových cílů. Analýza jediných veřejně dostupných statistik poskytovaných vládě ukázala, že v období 2005–2009 v ZRS převažovaly projekty v gesci ministerstva průmyslu a obchodu (27 %), následované ministerstvem životního prostředí (24 %) a zemědělství (14 %). Stejně procento pak plynulo do subsaharské Afriky, kde je naplňování rozvojových cílů největší výzvou.³⁸ Výchozí data, která pocházejí z vládních usnesení, sice MZV rozporovalo, avšak podklady pro skutečně vykázané údaje metodiky OECD detailně aktivně nezveřejňuje kvůli administrativní náročnosti. Podobně jako loňské vydání této publikace i AidWatch za rok 2010 upozornila na rozpor s míněním veřejnosti, které intuitivně podporuje klíčové, zejména sociální oblasti *Rozvojových cílů tisíciletí*, jež vládní přístup k ZRS doposud upozadoval. K obdobným závěrům, tentokrát optikou podpory snižování chudoby v nejméně rozvinutých zemích světa došla i analýza neziskových organizací ze zemí Visegrádské skupiny.³⁹ O samotných aktivitách platformy, profilech a aktivitách jejích členských organizací lze nalézt informace na jejich internetových stránkách.⁴⁰

ROZVOJOVÝ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V MEDIÁLNÍM A VEŘEJNÉM PROSTORU

Určitý posun ve vnímání rozvojové spolupráce na politické úrovni ukázala předvolební debata „Jaké politiky by volili nejchudší obyvatelé planety“, kterou uspořádaly FoRS a Glopolis 5. 5. 2010 a které se zúčastnili dva tehdejší předsedové parlamentních stran, jakkoli výsledky voleb s tehdejším povědomím politické sféry zamíchaly. Ukazuje se nicméně, že do politiky začíná napříč stranami vstupovat mladší generace, která má o rozvojové spolupráci vyšší povědomí. I v oblasti médií se situace diferencuje, když o problematice soustavně publikují některá média, zejména veřejnoprávní, ale také např. internetový deník *Aktuálně.cz*, byť stále převažují negativní zprávy. Veřejnost se tak dozvěděla o problematice rozvojové spolupráci s Jemenem, včetně podezření jemenského ministra, že český realizátor používal rozvojovou pomoc ke svému obohacení.⁴¹ Z hlediska frekvence a důležitosti zpráv se však nemůže rozvojová agenda rovnat s humanitární pomocí: jen za první pololetí roku 2010 vydala pouze ČTK přes 160 zpráv týkajících se zemětřesení na Haiti, nemluvě o přítomnosti v dalších médiích. Oproti tomu tiskové zprávy FoRS k summitu OSN a vydání zprávy AidWatch, případně návštěvě evropského komisaře A. Piebalgse, který vládu vybidl k plnění závazků, byly přejaty jen médii jen výjimečně.⁴² Sám také za hlavní účel své cesty označil zvýšení pozornosti vlády k rozvojové agendě a k posílení její odpovědnosti (*ownership*) za unijní politiku v souvislosti s zapojením do financování Evropského rozvojového fondu.

V celkovém vnímání rozvojové spolupráce stále převažuje charitativní chápání rozvojové spolupráce jako pomoci. V roce 2010 se do ní zapojilo i hlavní město Praha, nicméně nešlo o relevantní předávání zkušeností s řízením velkého města či jinou adekvátní formou spolupráce, ale o prosté financování klasického rozvojového projektu stavby školy prostřednictvím organizace Člověk v tísni, který lze vzhledem k několikaletým, jež předcházely rozhodnutí magistrátu hlavního města, hodnotit spíše jako pokus o předvolební propagaci.⁴³ Humanitární pomoc a rozvojová spolupráce také stále mají rozdílnou schopnost mobilizovat soukromé dárcovství: jen na následky zemětřesení na Haiti vybrala za prvních půl roku po katastrofě česká Charita 61 mil. Kč.⁴⁴ Ukazuje se však, že s využitím vhodných marketingových metod a znalosti spotřebního chování lze získat milionové prostředky i na rozvojovou spolupráci, jak ukázal úspěšný „internetový obchod“ Člověka v tísni *Skutečná pomoc*.⁴⁵

Podle výzkumu Eurobarometer za poslední rok podíl Čechů, kteří považují rozvojovou pomoc za „velmi důležitou“, stoupl o 4 procenta, méně než průměr EU, avšak z hlediska podpory se Česká republika nachází na chvostu Unie. Česko je také po Litvě druhou nejneuroskeptičtější zemí a jen o málo víc než polovina obyvatelstva si myslí, že spolupráce členských států přináší přidanou hodnotu – evropský průměr je tři čtvrtiny.⁴⁶ Češi také nejméně z celé EU zařazují dobrou vládu mezi nejdůležitější problémy rozvojových zemí, což kontrastuje s deklarovaným důrazem MZV na tuto dimenzi rozvoje. Paradoxně jsou také nadprůměrní v názoru, že EU měla plnit své závazky objemu pomoci, i když podpora jít za stávající závazky od minulého roku poklesla, ale na druhou stranu patří mezi podprůměrné v názoru, že nejlépe rozvojo-

vým zemím pomůže Evropská unie a zdůrazňují spíše OSN (o České republice samé si to myslí 1 procento obyvatelstva). Česká veřejnost tedy sdílí euroskepticismus své vlády, avšak neshodne se s ní v míře podpory rozvojové spolupráce jako takové a její multilaterální dimenze.

ZÁVĚR

Odpověď na otázku efektivity zahraniční rozvojové spolupráce částečně poskytuje jeden z nejvýznamnějších kroků roku 2010, dokončení prvních dvou evaluací českých rozvojových projektů po několika letech a jejich ne zcela samozřejmou a chvályhodnou publikaci ze strany MZV.⁴⁷ Ačkoli se jedná o projekty, které proběhly ještě v gesci ministerstva zemědělství, jejich výsledky mohou na druhou stranu sloužit jako ukazatel nedostatečné „psychické“ zralosti české rozvojové spolupráce. Zhodnocení obou projektů, které celkem stály 25 mil. Kč ze státního rozpočtu a které usilovaly o snížení chudoby na mongolském venkově prostřednictvím rozvoje zahradnictví, ukázalo, že pilotní projekty sice proběhly víceméně podle plánu, nicméně zůstávají ojedinělými experimenty, jež snížily chudobu a pomohly nejvýše pár desítkám místních mužů a žen (druhý projekt pak dokonce pomohl spíše těm bohatším). Podle evaluace nejsou tyto „izolované“ projekty bez aktivního zapojení státní správy a dalších donorů „dlouhodobě udržitelné a multiplikace výsledků na provinční nebo dokonce národní úrovni je nepravděpodobná“.⁴⁸ Čeští realizátoři si obecně stěžují na nedostatečné kapacity místních partnerů, nedůvěřují jim a česká rozvojová spolupráce stále spočívá především v realizaci jednotlivých dodávek zboží či služeb, navíc bez vazby na činnost dalších dárcovských zemí nebo mezinárodních organizací. Místo toho, aby působila jako katalyzátor zevnitř vycházejícího, a tedy i udržitelného rozvoje kapacit státu a místních komunit, zahraniční rozvojová spolupráce se často omezuje na povrchní implementaci řešení, jejichž využití po odchodu realizátora bez náhrady zmizí.

Jistě lze z tohoto postoje obvinít nedostatek českých znalostí, zkušeností a fyzické přítomnosti v cílových regionech. Tato nevyzrálost však také čerpá z postkomunistické nedůvěry ve stát a místní samosprávu jako hybatele rozvoje společnosti. Přenáší se navíc i na unijní úroveň, kde MZV po odeznění předsednictví působí někdy tak trochu jako „troublemaker“, který nejhlasitěji protestoval proti nástroji všeobecné rozpočtové podpory nebo proti transparentnějšímu statistickému výkaznictví v rámci úsilí Evropské unie o vyšší efektivnost rozvojové spolupráce – ačkoli s rozpočtovou podporou nemá pražádné zkušenosti a české statistické výkaznictví se již vícekrát ukázalo jako nespolehlivé. V tomto postoji má podporu i dalších rezortů a jednotlivých osobností neziskového sektoru. Obdobně ministerstva zahraničních věcí a financí nesohlasí s inovativními způsoby financování rozvoje, zejména daně z finančních či měnových transakcí, i když Česká republika nedokáže naplňovat své závazky z běžných příjmů veřejných rozpočtů.

Celkově lze tedy říci, že Česká republika dosáhla v posledních několika letech velkých pokroků v určitých oblastech rozvojové spolupráce a obecně se označuje za vůdčí sílu „nových“ členských států. Zároveň ale prochází obdobím jistého zlehčování

závazků, které vycházejí ze zkušených dárcovských zemí a mezinárodních organizací. Její pozice jsou spíše formovány vlastními, obtížně převoditelnými komunistickými a postkomunistickými zkušenostmi než přímou znalostí rozvojového světa. Na druhou stranou se jí podařilo najít své jasné místo a odlišit se od ostatních donorů, jakkoli sama své principy jen obtížně uskutečňuje. Širší definice rozvojové spolupráce obohacená o podporu lidských práv a demokracie totiž představuje do budoucna šanci pro politizaci rozvojové spolupráce. Na domácí půdě mezitím tradiční politický nezájem o globální a rozvojovou agendu oslabil potenciálně negativní vliv změny vlády a jejich úspor na financování rozvojové spolupráce. Ačkoli dochází ke kontroverzní emancipaci a hledání své identity na evropské a mezinárodní úrovni, škrty se rozvojové spolupráci jako z bezprostředního domácího hlediska zbytečné agendy celkem vyhnuly. Díky uzákonění a povýšení rozvojové agendy ji začínají další aktéři uvnitř i mimo MZV a českých zastupitelských úřadů vnímat jako významnou, což je i předpokladem k její větší emancipaci v rámci české zahraniční politiky.

Poznámky

- ¹ Za poskytnutí rozhovoru bych chtěl poděkovat Zuzaně Hlavičkové, ředitelce, a Haně Volné, referentce Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ORS) MZV, 17. 12. 2010, a Martinovi Náprstkovi, zástupci ředitele České rozvojové agentury, 21. 12. 2010. Za cenné připomínky k předchozí verzi textu děkuji Zuzaně Hlavičkové, Haně Volné a Martinu Náprstkovi, dále pak také Nikol Adamcové, referentce ORS MZV, Michalu Procházkovi, referentu České rozvojové agentury, a také Zuzaně Sládkové, *policy officer* FoRS – Českého fóra pro rozvojovou spolupráci. Konečnou odpovědnost za text ovšem však nesu pouze já. Text nevyjadřuje oficiální stanoviska žádná z výše uvedených institucí.
- ² Usnesení vlády č. 153 z 15. 3. 1995 k *Zásadám pro poskytování zahraniční pomoci*.
- ³ Horký, Ondřej: Rozvojový rozměr české zahraniční politiky v roce 2009: Úspěšné předsednictví EU a dělicí linie postojů. In: Michal Kořan (eds.): *Česká zahraniční politika v roce 2009. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2010, s. 329–344.
- ⁴ Stenoprotokol z 67. schůze PS PČR 2006–2010, 29. 1. 2010.
- ⁵ Zápis z 19. schůze Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, 15. 4. 2010.
- ⁶ Těsnopísecká zpráva z 18. schůze Senátu Parlamentu České republiky (1. den schůze – 21. 4. 2010).
- ⁷ Zákon č. 151/2010 Sb., 21. 4. 2010, o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů.
- ⁸ Usnesení vlády České republiky z 24. 5. 2010 č. 366 ke *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017*.
- ⁹ Evropská komise: *Kodex pravidel EU, pokud jde o dělbu práce v oblasti rozvojové politiky*, KOM(2007) 72 v konečném znění, 28. 2. 2007.
- ¹⁰ *Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*, 12. 7. 2010; *Programové prohlášení Vlády České republiky*, 4. 8. 2010. On-line: (www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlasi_vlady.pdf).
- ¹¹ Usnesení vlády České republiky z 31. 8. 2009 č. 1134 k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2010 a ke střednědobému výhledu jejího financování do roku 2012.
- ¹² *Česká republika pomáhá: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2009*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2010.
- ¹³ Zápis z 13. zasedání Rady pro ZRS, 13. 5. 2010.

- ¹⁴ Zápis z 6. schůze zahraničního výboru, 24. 11. 2010.
- ¹⁵ Zápis z 13. zasedání Rady pro ZRS, 13. 5. 2010.
- ¹⁶ K postoji české rozvojové spolupráce k evropské rozvojové politice viz Horký, Ondřej: *The Europeanization of development policy: Accommodation and resistance of the Czech Republic. DIE Discussion Paper*, 18/2010. On-line: ([www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8BCEK3/\\$FILE/DP%2018.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8BCEK3/$FILE/DP%2018.2010.pdf)).
- ¹⁷ MZV: *Stanovisko ČR k Zelené knize Evropské komise „Budoucnost rozpočtové podpory EU poskytované třetím zemím“*, 27. 12. 2010.
- ¹⁸ Czech Republic: Statement by H.E. Mr. Tomáš Dub, Deputy Minister of Foreign Affairs at the High-level Plenary Meeting of the General Assembly on the Millennium Development Goals, New York, 20. 9. 2010. On-line: (www.un.org/en/mdg/summit2010/debate/CZ_en.pdf).
- ¹⁹ ZÚ Washington: *Projevy prezidenta republiky na Johns Hopkins University a na Cornell University*, 22. 9. 2010. On-line: (www.mzv.cz/washington/cz/politicke_vztahy/novinky/projev_prezidenta_republiky_na_johns.html); *Ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg na pracovní návštěvě ve Spojených státech*, 7. 10. 2010. On-line: (www.mzv.cz/washington/cz/politicke_vztahy/novinky/ministr_zahranicnich_veci_karel.html).
- ²⁰ *Česká republika pomáhá: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2010*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, v přípravě.
- ²¹ Internetové stránky České rozvojové agentury. On-line: (www.czda.cz).
- ²² *Koncepce transformační politiky*, 15. 7. 2010. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/koncepce_transformacni_spoluprace.html).
- ²³ Global Humanitarian Assistance: *GHA Report 2010*. Wells: Development Initiatives, 2010.
- ²⁴ HZSČR: *Český vyhledávací a záchranný tým získal náročný certifikát OSN*, 14. 10. 2010. On-line: (www.hzscr.cz/clanek/cesky-vyhledavaci-a-zachranny-tym-ziskal-narocny-certifikat-osn.aspx).
- ²⁵ MZV: *Operační strategie humanitární pomoci ČR na rok 2010*, 4. 12. 2009. On-line: (www.mzv.cz/public/1a/6f/e3/485235_373836_StrategieHP2010.doc); MZV: *Střednědobé vyhodnocení čerpání humanitárního rozpočtu 2010*. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc/prirucka_WFP_pro_nevladni_organizace/strednedobe_vyhodnoceni_cerpani.html).
- ²⁶ Zápis z 11. (mimořádného – Haiti) zasedání Rady pro ZRS, 22. 1. 2010.
- ²⁷ MZV: *Čerpání rozpočtu na humanitární pomoc v roce 2010*.
- ²⁸ Glopolis: *Kdo hledí za plot české zahrádky. Analýza globální agendy v osmi stranických programech pro volby 2010*. On-line: (glopolis.org/soubory/analiza-final.pdf).
- ²⁹ Záznam z 15. zasedání Rady pro ZRS, 16. 11. 2010.
- ³⁰ MZV: *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR k Zelené knize Evropské komise „Budoucnost rozpočtové podpory EU poskytované třetím zemím“*, 8. 12. 2010; MZV: *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR k Zelené knize Evropské komise „Rozvojová politika EU pro udržitelný rozvoj a růst podporující začlenění. Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU“*, 8. 12. 2010.
- ³¹ Tamtéž.
- ³² ČRA: *Obnova systému nakládání s odpadními vodami ve městě Nisporeni*. On-line: (www.czda.cz/cra/projekty/moldavsko/obnova-systemu-nakladani-s-odpadnimi-vodami-ve-meste-nisporeni.htm).
- ³³ Rehabilitace nefunkčních vodních zdrojů pro zásobování města Ulánbátar pitnou vodou, Mongolsko. *Informační systém o veřejných zakázkách*, 4. 6. 2010. On-line: (www.isvzus.cz/uisvz/uisvz01005Prepare.do?znackaForm=6004574402001).
- ³⁴ *Česko chce vodu pro Mongolsko, porušilo přitom zákon*. Aktuálně.cz, 17. 12. 2010. On-line: (aktualne.centrum.cz/ekonomika/penize/clanek.phtml?id=685946).
- ³⁵ Zápis z 5. schůze zahraničního výboru konané 13. 10. 2010.
- ³⁶ Zápis z 6. schůze zahraničního výboru konané 24. 11. 2010.
- ³⁷ *Aid or Trade? Nebo: Aid for Trade?* Hospodářské noviny, 23. 4. 2010.

- ³⁸ *Jak Česká republika snižuje globální chudobu: Stínová zpráva o zahraniční rozvojové spolupráci – retrospektiva pěti let.* Praha, FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci, 2010. On-line: ([fors.cz/assets/files/Dokumenty/aidwatch_2010.pdf](https://www.fors.cz/assets/files/Dokumenty/aidwatch_2010.pdf)).
- ³⁹ Míhálík, Jan et al.: *Least but not Last? Least Developed Countries in Official Development Assistance of Visegrad Four Countries.* On-line: (www.rozvojovka.cz/download/pdf/pdfs_292.pdf).
- ⁴⁰ Internetové stránky FoRS – Českého fóra pro rozvojovou spolupráci. On-line: (<https://www.fors.cz>).
- ⁴¹ *Jemenu hrozí, že přijde o českou pomoc.* Aktuálně.cz, 15. 1. 2010. On-line: (aktualne.centrum.cz/zahranici/blizky-vychod/clanek.phtml?id=658017).
- ⁴² Tisková zpráva FoRS: *Evropský komisař vyzval Českou republiku k většímu zapojení do rozvojové spolupráce EU*, 7. 10. 2010; *Záznam tiskové konference náměstka Tomáše Duba a evropského komisaře Andrise Piebalgse*, 7. 10. 2010. On-line: (www.mzv.cz/file/542439/_01__Stopa_1.mp3).
- ⁴³ *Praha věnuje 1,85 milionu korun na stavbu školy v Etiopii.* ČTK, 25. 5. 2010.
- ⁴⁴ Global Humanitarian Assistance: *GHA Report 2010.* Wells: Development Initiatives, 2010; Econnect: *Charita ČR si dnes připomíná Světový humanitární den*, 19. 8. 2010. On-line: (ecn.cz/txt_zpr_full.stm?x=2243091); vlastní výpočty.
- ⁴⁵ On-line: (www.skutecnapomoc.cz/).
- ⁴⁶ European Commission: *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals, Special Eurobarometer 352*, September 2010.
- ⁴⁷ *Zpráva z evaluace projektů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky s Mongolskem*, 15. 11. 2010. On-line: (www.mzv.cz/public/6a/da/aa/573100_475313__1MNG_eval_report_final.pdf).
- ⁴⁸ Tamtéž, s. 8.