

Ondřej Horký

Zahraniční rozvojová spolupráce v roce 2020: Stará pevnost, Černý pasažér, Chytrá horákyně nebo Dobrá Evropanka?

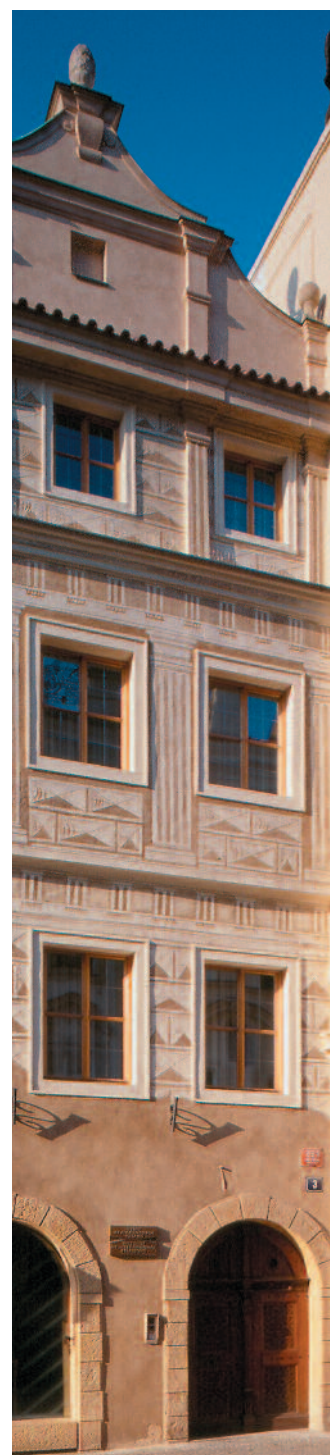
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Policy paper identifikuje hlavní trendy a nejistoty, které ovlivňují českou rozvojovou spolupráci na globální, evropské a domácí úrovni. Na jejich základě nabízí čtyři scénáře vývoje do roku 2020 a obecná doporučení na třech úrovních.

Na domácí úrovni se jeví jako nutná podmínka stanovení dlouhodobé vize co nejvyšší transparence zahraniční rozvojové spolupráce a vyjasnění zájmů jednotlivých aktérů.

Vláda by neměla kvůli svým zdánlivým krátkodobým a střednědobým cílům bránit kolektivnímu jednání Evropské unie.

Vláda by měla vypracovat koncepční dokument přístupu ke globalizaci a rozvoji, který by představil vizi české role v měnícím se globálním prostředí.



Úvod

2

Před šestnácti lety obnovila česká vláda program pomoci rozvojovým a transformujícím se zemím (1995). Tento policy paper je zkrácenou a upravenou verzí kapitoly Horký, Ondřej (2011): Česká rozvojová spolupráce v roce 2020: Čtyři scénáře vývoje. In: Střítecký, Vít a kol.: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 82–97. Od různorodých, nekoordinovaných a nekontrolovaných aktivit jednotlivých ministerstev a příspěvků mezinárodním organizacím, které lze podle mezinárodně uznávané metodiky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vykázat jako oficiální rozvojovou pomoc, se zahraniční rozvojová spolupráce (ZRS) proměnila v komplexní systém s oporou ve vlastním zákoně, podrobnou koncepcí a příslušnou institucionální strukturou v čele s Ministerstvem zahraničních věcí ČR, Radou pro ZRS a Českou rozvojovou agenturou.

Prozatím Česká republika vykázala jako rozvojovou pomoc hrazenou z veřejných zdrojů více než 31 miliard Kč, tedy přibližně 3000 Kč na obyvatele. Většinu výdajů tvoří příspěvky Evropské unii, povinné příspěvky mezinárodním organizacím nebo podpora uprchlíků na vlastním území, které by vláda vynakládala, i kdyby domácí rozvojová politika neexistovala. I přesto však zájem společnosti, politiky i médií o rozvojovou spolupráci neodpovídá tak významným výdajům, jež se každoročně zvyšují o více než 4 miliardy Kč. Mezi samotnými aktéry české rozvojové konstituce sice panuje shoda, že se kvalita zahraniční rozvojové spolupráce každým rokem celkově zlepšuje, ohledně výše a nejlepšího způsobu využití veřejných prostředků však neexistuje konsenzus.

Česká republika vykázala jako rozvojovou pomoc hrazenou z veřejných zdrojů více než 31 miliard Kč, tedy přibližně 3000 Kč na obyvatele.

Pojetí rozvojové spolupráce lze v zásadě rozdělit mezi dva extrémy, pragmatický a idealistický. Oba se ve skutečnosti částečně překrývají a neexistují v čisté podobě. Zahraniční rozvojová spolupráce je podle platné koncepce podřízenou zahra-

niční politice ČR, a proto musí přispívat k naplňování jejích cílů, kterými jsou zejména bezpečnostní a hospodářské zájmy České republiky samé. Zároveň je však podle zákona hlavním cílem rozvojové spolupráce snižování chudoby v rozvojovém světě. Pragmatický a idealistický pohled se tak často dostávají do konfliktu. Zatímco blíže prvnímu pólu stojí česká vláda a soukromý sektor, druhému pólu se přibližuje nevládní sektor a podle průzkumů veřejného mínění i většina Čechů a Češek. Idealistický postoj se také více spojuje s uznáním důležitosti globálních problémů a naplňováním evropských a mezinárodních závazků, jejichž součástí je i navyšování objemu rozvojové spolupráce. Přes tyto rozdíly lze v konečném důsledku za nejdůležitější faktor budoucího vývoje označit samotnou důležitost agendy globálního rozvoje na české, evropské i globální úrovni.

Čtyři scénáře české rozvojové spolupráce v roce 2020

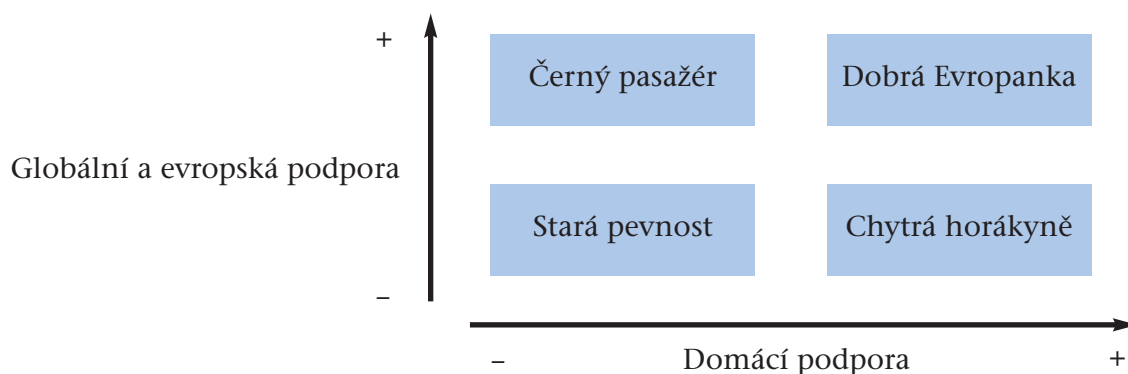
Metodologicky se výsledné scénáře české rozvojové spolupráce v roce 2020 opírají o analýzu chování relevantních aktérů a působení vnějších faktorů v minulosti a následnou extrapolaci trendů a nejistot do budoucna. Jejich seskupováním podle vzájemných vztahů vznikají extrémní případy, které nepředstavují jediné možné směry vývoje, ale spíše ohraničují jeho stejně pravděpodobné možnosti. Nezahrnují proto zachování *statu quo* ani radikální alternativy k současnému modelu zahraniční rozvojové spolupráce. Scénáře nepředpovídají budoucnost, ale rozšiřují úzké vidění světa a umožňují lépe reagovat na jeho skutečný vývoj.

Výsledkem jsou čtyři scénáře seřazené podle dvou kritérií:

- Důležitosti globálních problémů a konsenzu v podpoře mezinárodní komunity a Evropské unie je řešit. Vysoká míra podpory kolektivní akce v řešení globálního problému chudoby se zároveň spojuje s nižším výskytem nepříznivých okolností v globální politice, ekonomice, bezpečnosti a životním prostředí.
- Důležitosti mezinárodních závazků v České republice a konsenzu v podpoře naplňovat rozvojovou agendu nejen v objemu, ale i v účinnosti a hospodárnosti rozvojové spolupráce. Tato podpora se spojuje především se změnou domácích společenských hodnot, postojů politických elit a do jisté míry i hospodářského vývoje.

Scénáře nepředpovídají budoucnost, ale rozšiřují úzké vidění světa a umožňují lépe reagovat na jeho skutečný vývoj.

Schéma: Čtyři scénáře české rozvojové spolupráce v roce 2020



- Scénář *Stará pevnost* charakterizuje stagnace evropské ekonomiky a integrace, domácí nacionalismus, posílení transatlantických vztahů a omezení pomoci na krátkodobou humanitární a rekonstrukční pomoc.

- Ve scénáři *Černý pasažér* kontrastuje posílená míra integrace a podpory rozvojové agendě ze strany západoevropských zemí s propadem „nových“ členských zemí a pojetí rozvojové spolupráce jako nástroje hospodářské politiky.
- Scénář *Chytrá horákyňe* předpokládá širokou politickou a veřejnou podporu rozvojové spolupráce a pragmatičtější přístup rozvojové spolupráce, který se koncentruje na přenos transformačních zkušeností a udržitelných technologií do blízkých regionů.
- Ve scénáři *Dobrá Evropanka* Česko v rámci globální podpory rozvojové agendy a posílené unijní a mezinárodní koordinace předává svoji expertizu nejen do blízkých, ale i nejchudších zemí a viditelně přispívá ke snižování chudoby a udržitelnému rozvoji ve světě.

Stará pevnost

Scénář *Stará pevnost* charakterizuje slabá podpora rozvojové agendy na globální úrovni, v Evropské unii i v České republice. Obnovení růstu globální ekonomiky se v důsledku zpomalení čínské ekonomiky a měnových konfliktů ukázalo jako delší, než se očekávalo, a nakonec postihlo také západní sousedy, na kterých český, na vývoz zaměřený průmysl s nižší přidanou hodnotou závisí. Mnoho evropských zemí se obrátilo ke svým domácím problémům, zejména rostoucím schodkům veřejných financí, jež vznikly v důsledku nákladných protikrizových opatření a propadu vládních příjmů v období opětovného zpomalení hospodářství. V České republice škrty ohrozily sociální smír a navíc posílily populistické a xenofobní sklony ve společnosti. V rozvojových zemích krize posílila migrační tlaky, načež země Evropské unie reagovaly přísnějšími kontrolami a izolací „pevnosti Evropa“. To podkopalo legitimitu Unie na mezinárodní scéně a omezilo schopnost prosazovat její hodnoty za jejími hranicemi. Hluboké hospodářské problémy Řecka, Portugalska a Itálie a jejich vystoupení z eurozóny sice poněkud oslabily rozlišení mezi „starými“ a „novými“ členskými státy, avšak pouze za cenu zastavení evropské integrace, posílení nacionalismu a rozdrobení slibně se vyvíjející vnější politiky Unie. Evropská služba vnější akce byla sice spuštěna, ale podfinancována a její vliv podkopávaly samotné členské země EU. Kvůli podpoře ze strany rostoucích dárců, jako jsou Čína, Indie nebo Rusko, navíc vlády nejchudších zemí ztratily zájem o spolupráci s rozvinutými zeměmi, podmíněnou prosazováním lidských práv a dobrého vládnutí.

V této situaci klesl během desetiletí celkový objem pomoci rozvojovému světu na polovinu. Rozvojová pomoc nakonec proudila pouze do zemí, které členské země Unie vnímaly jako své bezpečnostními hrozby. V případě „starých“ členských zemí putovala především do Afriky jako nástroj prevence migrace; „nové“ členské země s oslabením Unie posílily transatlantické vazby a kopírovaly bezpečnostní priority nové republikánské administrativy. Prázdné veřejné pokladny a sociální nepokoje navíc způsobily, že vlády rozvinutých zemí a velkých rozvojových zemí nezískaly dostatek vůle a prostřed-

ků pro omezení emisí z fosilních zdrojů a místo toho podporovaly i nadále energeticky náročná tradiční průmyslová odvětví. Změny klimatu během druhé dekády století dále zrychlovaly, čímž způsobily nejen častější přírodní katastrofy, ale v důsledku déle trvajících environmentálních tlaků i nové ozbrojené konflikty. Nejenže se Rozvojových cílů tisíciletí v roce 2015 nepodařilo dosáhnout, ale dokonce v mnoha regionech, a zejména v subsaharské Africe a jižní Asii, došlo ke zhoršení situace. Omezené veřejné prostředky na rozvojovou spolupráci tak byly věnovány především na humanitární pomoc a pouhé nahrazování škod způsobených přírodními i lidskými katastrofami, zejména prostřednictvím přímých dodávek z dárcovských zemí. Agenda účinnosti rozvojové spolupráce tak postupně z mezinárodní politické agendy vyprchala. Podobný případ potkal i problematiku koherence politik pro rozvoj, když v důsledku opevnění „pevnosti Evropa“ a nárůstu protekcionismu došlo ke zhoršení postavení nejméně rozvinutých zemí v globálním hospodářském a politickém systému.

V období politické nestability v České republice, způsobené vstupem nových populistických stran do Poslanecké sněmovny ČR v předčasných volbách v roce 2012, se nepodařilo stabilizovat veřejné finance a rozpočet určený na rozvojovou spolupráci do roku 2020 stagnoval kolem 0,1 % HND a prakticky se nezměnil ani v absolutní výši. Koncepti ZRS pro období 2011–

Země zůstala zahleděna do vlastních problémů a izolovala se před vnějším světem v jakési Staré pevnosti.

2017, která byla navržena pro lepší podmínky, brzy MZV přestalo respektovat a po ukončení své platnosti koncepce nebyla vyhodnocena ani nahrazena. S poklesem celosvětového úsilí se totiž neobjevily na úrovni OSN ani OECD žádné nové dokumenty, přes neúspěch dosavadního přístupu byly pouze prodlouženy Rozvojové cíle tisíciletí a formálně potvrzeny staré závazky. Role mezinárodních organizací klesla obecně. Na národní úrovni se naopak českým rezortům vnitra a průmyslu a obchodu podařilo během několika let získat zpět část rozpočtu, o jehož implementaci dříve rozhodovala Česká rozvojová agentura. Ze strachu z extrémně pravicové kritiky rozvojové spolupráce vláda opustila i veškeré programy osvěty a podpory nevládních neziskových organizací v oblasti ovlivňování politik a rozvojové spolupráci nakloněný hlas občanské společnosti utichl. Média středního proudu, která v konkurenčním boji zbulvárněla, opanovalo pojetí rozvojového světa, a zejména muslimských zemí, jako bezprostřední hrozby. Česká rozvojová spolupráce se v podstatě vrátila do svého stavu v druhé polovině 90. let, avšak s posíleným bezpečnostním aspektem. Místo otevřenosti, která provázela období kolem vstupu do Evropské unie a kladného vlivu zahraničních institucí na transformaci země, Česká republika zůstala zahleděna do vlastních problémů a izolovala se před vnějším světem v jakési *Staré pevnosti*.

Černý pasažér

Scénář *Černý pasažér* sdílí se scénářem *Česká pevnost* pesimismus ohledně podpory rozvojové agendy ze strany České republiky, na druhou stranu je ale optimističtější ohledně celosvětového vývoje. Ten se však ukázal jako nerovnoměrný, protože hospodářská recese v Evropě prohloubila propast mezi některými „novými“ a „starými“ členskými zeměmi. Zatímco jádro tvořené Francií, Německem, Velkou Británií a severskými státy se pustilo do hlubší integrace a přechodu na zelenou ekonomiku, dvourychlostní Evropa se stala realitou. Česká republika sice zůstala členkou Unie, na druhou stranu se však pod vedením euroskeptických stran a v přímé volbě znovuzvoleného prezidenta bránila další evropské integraci. Opakovaně, někdy ve spolupráci s dalšími „novými“ členskými zeměmi, bojkotovala všechny návrhy Evropské komise, které pro ni znamenaly dodatečné výdaje na vnější činnost Evropské unie a které nesměřovaly do jejich prioritních oblastí. Samotné členství nechápala jako sounáležitost s unijními hodnotami, ale pouze jako nástroj pro posílení vlastního vlivu. S nárůstem autonomistických tendencí se přes pomalu obnovenou hospodářskou prosperitu země orientovala velmi

Česká republika se tak společně s hrstkou „nových“ i „starých“ členských zemí stala Černým pasažérem evropské a globální integrace.

pragmaticky na krátkodobé hospodářské zájmy a i díky relativnímu úspěchu konzervativních vlád ve snižování schodků veřejných rozpočtů globální témata upozadovala. Prosperita sice vedla k větší soukromé podpoře humanitár-

ních a rozvojových aktivit, ty však zůstaly roztříštěné a stát i nadále upřednostňoval především země, ve kterých má hospodářské zájmy. Vliv na rozvojovou spolupráci posílilo Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a tlakem premiéra dosáhlo převedení Odboru rozvojové spolupráce MZV pod sekci ekonomické diplomacie a chápání rozvojové spolupráce jako nástroje exportu.

Zatímco ostatní dárcovské země úzce spolupracovaly na naplňování agendy účinnosti, delegovaly pravomoci na pobočky svých agentur do zahraničí a podařilo se jim najít systém spolupráce s rozvojovými zeměmi založený na politickém dialogu, který překonal půlstoletí neefektivní vázané a roztříštěné pomoci, Česká republika pokračovala v přístupu Koncepce ZRS na období 2010–2017, podle které se na dvoustranné rozvojové spolupráci poskytované českou vládou mají přímo podílet i české subjekty. Česká rozvojová agentura vypisovala výběrová řízení především na dodávky služeb a zboží s nízkou přidanou hodnotou, které by šlo levněji sehnat v partnerských zemích. Posílený důraz na bezprostřední exportní příjmy na úkor posilování komparativních vyústil do zákazu delegované spolupráce a znemožnil nejen to, aby jiní dárci realizovali projekty za české finanční prostředky, ale také, aby Česká republika mohla uskutečňovat ve spolupráci s partnerskými vládami a samosprávami větší projekty za svěřené finance spolu s další-

mi dárci. Z hlediska teritoriálního zaměření české spolupráce se sice mezi prioritní země dostala jedna africká země, avšak komplikovaný systém několika typů prioritních zemí (programových, projektových a „phase-out“) vedl ke stejnému výsledku jako v období transformace ZRS, kdy postupným přidáváním a odebráním na základě zahraničněpolitických událostí nebyla koncepce prakticky respektována. Často se navíc ukázalo, že česká rozvojová spolupráce nedosáhla svých cílů, Ministerstvo zahraničních věcí ČR provádělo projektové evaluace čím dále řidčeji a jejich neuspokojivé výsledky postupně přestalo zveřejňovat.

Pojetí rozvojové spolupráce ve stylu exportních subvencí, nedostatek transparentnosti a slabá kontrola České rozvojové agentury ze strany MZV nakonec vedla v polovině desetiletí ke korupčnímu skandálu, který porušil dobré jméno rozvojové spolupráce a vedl vládu k razantním škrtům v plánech naplňování finančních závazků, které po Česku vyžadovala Evropská unie. Vláda přestala zároveň podporovat občanskou společnost, která toto nenaplňování kritizovala, a veřejné povědomí stoupalo pouze díky větší frekvenci zahraničních zpráv. Zatímco tedy v roce 2020 dosáhla většina rozvinutých zemí skutečně podílu 0,7 % na HDP a na půdě posílené OSN se již dojednávaly podmínky globální daně, Česká republika dosáhla ve stejném roce teprve závazku 0,17 %, kterého měla dosáhnout v roce 2010, a ani zdaleka ne 0,33 %, což byl cíl pro rok 2015. Nechala se tak předběhnout i zeměmi jako Brazílie, Mexiko nebo Čína, které se naopak k mezinárodnímu systému připojily. Celkově český případ ukázal, že domácí hospodářská transformace byla motivována především touhou po blahobytu běžném v západní Evropě a že půlstoletí komunistického režimu narušilo hodnoty solidarity a náležitosti k většímu celku. Česká republika se tak společně s hrstkou „nových“ i „starých“ členských zemí stala *Černým pasažérem* evropské a globální integrace. I přes poměrně významnou diplomatickou tradici její prestiž v zahraničí prudce klesla podobně jako třeba v případě Itálie deset let předtím, jež s ekonomikou srovnatelnou s Francií nebo Velkou Británií ztratila svůj hlas na mezinárodní scéně.

Chytrá horákyň

Podobně jako první scénář *Česká pevnost* i scénář *Chytrá horákyň* předpokládá nepříznivý vývoj chudoby i rozvojové agendy ve světě. Nicméně na domácí půdě se podařilo úspěšně překonat krizi a vyrovnat se škrtů veřejných rozpočtů bez ztráty sociálního smíru, především díky důsledné kontrole firem se státní účastí a boji proti korupci a kartelům ve veřejných zakázkách. Podobný úspěch zaznamenala Česká republika již v období transformace na počátku 90. let, kdy se vládě podařilo prosadit neoliberální reformy bez rozpuštění záchranných sociálních sítí. I třicet let poté Česká republika potvrdila svůj statut *Chytré horákyň*, premiantky mezi tzv. novými členskými zeměmi. Spíše než severský model s důrazem na flexibilně sociální stát, vzdělanostní společnost a udržitelný rozvoj se však prosadil jemu blízký, pragmatičtější model švýcarský. Například

v oblasti mnohostranné spolupráce Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR investovalo prostředky do školení firem k většímu úspěchu při získávání prostředků pro rozvojové projekty z Evropské unie a Světové banky, i když se tato podpora již nacházela na hraně přijatelnosti.

Česká republika koncentrovala své finanční prostředky a v oblasti rozvojové spolupráce rozvinula prioritní téma předsednictví z roku 2009 – malé lokální obnovitelné zdroje energie. V souvislosti s reformou energetiky a ve spolupráci s univerzitami se v České republice podařilo rychle vytvořit významný „cluster“ a země se stala lídrem ve výrobě levných, avšak účinných technologií vodních a větrných elektráren, včetně know-how pro jejich kompletaci přímo v rozvojových zemích. V důsledku klimatických změn se zájem o ně zvýšil enormně. S nevládními neziskovými organizacemi se také firmám podařilo realizovat společné projekty České rozvojové agentury, které kromě přenosu expertizy dokázaly prosadit takové změny v místních komunitách, aby přínosy projektů byly udržitelné a dokonce opakovatelné na jiných místech již bez přímé státní podpory. Bez založení poboček České rozvojové agentury přímo v rozvojových zemích by se tato intenzivní práce s místními komunitami nikdy nepodařila. Vláda zároveň zvýšila koherenci mezi lidskoprávní politikou, transformačními aktivitami a rozvojovou spoluprací tak, aby se co nejvýrazněji prosadila ve východní Evropě a na Balkáně, který zůstal prioritní oblastí rozvojové politiky. Kombinace lidskoprávního a rozvojového přístupu se stala její respektovanou značkou a přitahovala zemi body na mezinárodní scéně. K tomu ČR dokázala využít i nástroje Evropské politiky sousedství, která kvůli celounijnímu oslabení politické vůle stagnovala.

Ačkoli Česká republika je v tomto scénáři považována za úspěšnou a mnoho zemí ji dává za příklad svým sousedům, přes silnou dynamiku se stále pouze přibližuje zkušenějším členským státům. I přesto, že se nepodařilo dosáhnout závazku 0,33 % v roce 2015, nová vláda v roce 2014 stanovila plán pro jeho dosáhnutí v roce 2017 a v roce 2020 Česko dosáhlo dvou třetin evropského průměru. Díky hospodářskému růstu tak česká dvoustranná spolupráce narostla ve skutečnosti desetkrát a Česká republika se stala členkou Výboru pro rozvojovou spolupráci OECD. Během desetiletí si vydobyla podobný obdiv jako například Irsko, avšak z absolutního hlediska se stále jen z daleka přibližovala nejzkušenějším donorům. Česká republika sice slepě nepřevzala mezinárodní závazky Pařížské deklarace a následných dokumentů, ale vytvořila specifickou cestu rozvojové spolupráce, která se ukázala jako úspěšná v kulturně a historicky bližších regionech. V duchu závazků vyšší účinnosti pomoci se nicméně nebránila koncentraci svých projektů rozvojové spolupráce a celkový počet všech typů prioritních zemí po dlouhých sporech nakonec omezila na pět, z nichž pouze jedna patří k nejchudším zemím světa. MZV nicméně posílilo i finanční podporu mezinárodních organizací a prosadilo na úrovni EU uvolnění prostředků k širší osvětě domácí veřejnosti o rozvojové politice Evropské unie, aby vysvětlilo veřejnosti, proč se neangažuje v rámci dvoustranné spolu-

práce v nejhudších zemích světa. Začaly se také projevovat plody kvalitního systému rozvojové výchovy na školách a celkové povědomí české společnosti o globálních problémech se zlepšilo. Bohužel jen symbolických pokroků bylo dosaženo v oblasti koherence politik pro rozvoj, protože Česká republika nebyla ochotna se ve vlažném mezinárodním prostředí zbavit svých relativních výhod.

Celkových úspěchů by Česká republika nikdy nedosáhla bez emancipace MZV od vlivu Ministerstva financí ČR a dalších rezortů, podle doporučení OECD nově zřízené Sekce rozvojové spolupráce a humanitární pomoci od krátkodobého zahraničněpoliticky zaměřeného zbytku ministerstva a konečně také České rozvojové agentury od úzkého, národně zaměřeného pohledu MZV na globální a síťovou strukturu poskytování rozvojové pomoci v partnerských zemích. Emancipace ale neprobíhala pouze v exekutivě: nestátní neziskové organizace, závislé na vládním financování, přitvrdily svoji kritiku vlády a lobbování v parlamentu; univerzity a výzkumné instituce založily Asociaci rozvojových studií, školily studenty a studentky socializované do globálního pojetí rozvojové spolupráce a připravovaly odborné pozice; parlament, který prošel generační obměnou a ztrojnásobením počtu poslankyň, se začal o rozvojovou spolupráci intenzivněji zajímat, neboť politické strany zařadily rozvojovou spolupráci do svých volebních programů. O ty se začala zajímat veřejnost v důsledku profesionalizace médií. Tento pozitivní kruh by se ovšem neuzavřel bez toho, aby se nová premiérka v roce 2014 poprvé otevřeně nepřihlásila k závazkům, které Česká republika převzala v minulosti, v duchu pragmatismu švýcarského typu, jenž nadřazuje jako *Chytrá horákyň* dlouhodobé zájmy a prestiž země na mezinárodní scéně před krátkodobými zájmy klientelistických sítí některých domácích aktérů s argumentem, že v konečném důsledku nejlépe povedou k naplnění i českých partikulárních zájmů.

I třicet let poté Česká republika potvrdila svůj statut Chytré horákyň, premiantky mezi tzv. novými členskými zeměmi.

Dobrá Evropanka

Poslední scénář kombinuje pozitivní vývoj na všech úrovních: domácí, evropské i globální. Pokud ve scénáři *Chytrá horákyň* úsilí České republiky vynikne pouze ve své dynamičnosti, protože jedna dekáda nemůže v žádném případě stačit k tomu, aby země dohnala vyspělé donory v půlstoletí poskytování rozvojové spolupráce demokratickou společností, potom ve scénáři *Dobrá Evropanka* je úsilí České republiky ještě méně viditelné. Na druhou stranu díky příznivé situaci za hranicemi není země tlačena k tak velkému pragmatismu jako v případě *Chytré horákyň*. České chování je považováno za normální a Česká republika tak skutečně podtrhuje svoji náležitost k rozvinutému světu – její pasivita je ve scénáři *Černý pasažér* naopak zdrojem vnímání jako evropské ze-

mě druhé kategorie. Globální podpora rozvojové agendě OSN, včetně klíčové problematiky koherence politik pro rozvoj, však ve scénáři *Dobrá Evropanka* navíc umožňuje podniknout strukturální změny nejen v zahraniční rozvojové spolupráci, ale i v ostatních vládních politikách. Tomuto trendu také přispěla silná vůle k hlubší integraci a koordinaci národních politik v Evropské unii. Česká republika není sama v předávání svých zkušeností a zaměření na svoji expertizu, a její rozvojové úsilí tak vedle užšího zaměření na blízké regiony umožňuje navíc i větší příspěvek ke snižování extrémní chudoby, koncentrované především v subsaharské Africe a jižní Asii. Zároveň se globální diskurz postupně přesouvá od zaměření na chudobu na snižování globálních nerovností a naplňování lidských práv v širším pojetí.

Konkrétně tomuto napomohly zaprvé nové zdroje financování rozvoje, počínaje globálními daněmi z finančních transakcí a emisí skleníkových plynů, a zadruhé podpora globálnímu vládnutí, zejména v hospodářské oblasti a řízení globálních veřejných statků. Potřeba zbavit se závislosti na fosilních zdrojích v důsledku stále viditelnějších dopadů globálních změn klimatu vedla vlády, regionální uskupení i mezinárodní organizace nejen ke koordinovaným hospodářským reformám ekonomik, ale i k přechodu k efektivnějším hospodářstvím s vysokou přidanou hodnotou. Tento posun se přetavil i do společenských změn tak, že veřejnost začala preferovat dlouhodobější cíle a pří-

Globální podpora rozvojové agendě OSN, včetně klíčové problematiky koherence politik pro rozvoj, však ve scénáři Dobrá Evropanka navíc umožňuje podniknout strukturální změny.

slušné prostředky citlivé ke globálním nerovnostem a životnímu prostředí. V případě české rozvojové spolupráce toto neznamenovalo nic menšího či většího než plnění stávajících závazků. Nespokojenost se stávajícími způsoby řešení posílila nespokojenost i v rozvojových zemích a projevila se na výjimky citelně vyšší mírou odpo-

vědnosti vlád a místních samospráv svým občanům: k severní Africe a Blízkému východu se v roce 2011 začaly přidávat další země.

V této atmosféře překvapivé pokroky v naplňování Rozvojových cílů tisíciletí v některých zemích pomohly Ministerstvu zahraničních věcí ČR posílit svoji argumentaci a překonat nedůvěru, či dokonce odpor k některým formám rozvojové spolupráce: využívání systémů rozvojových zemí, dekoncentraci rozhodování přímo do pole rozvojového světa, sektorové spolupráci a všeobecné rozpočtové podpoře, delegování spolupráce na jiné dárce apod. Česká vláda také svým důrazem na agendu lidských práv a demokratizace začala v těsné spolupráci s Evropskou službou vnější akce využívat politického dialogu k podpoře systematických změn v rozvojových zemích, které podporovala v úzké spolupráci s pobočkami České rozvojové agentury, kam se přesunulo řízení

rozvojové spolupráce, a dalšími evropskými dárci včetně Evropské komise. Původní členství ve Výboru pro rozvojovou pomoc OECD, jež bylo na domácí půdě považováno především jako ukazatel prestiže, se ukázalo jako ne zcela formální, ale vedlo rychle Českou republiku například k genderové citlivosti programů a projektů v prioritních zemích a vytvoření určité expertizy v prosazování genderového rozpočtování tak, aby z českých rozvojových zásahů měli prospěch ti nejvíce znevýhodnění, především ženy, děti, starší a postižení lidé. Prodloužení platnosti rozvojových cílů tisíciletí do roku 2020, avšak s nesrovnatelně vyšší vůlí vlád k jejich naplnění, vedlo k jejich skutečnému dosažení v naprosté většině zemí.

Nejen díky rezolutnímu přihlášení vlády k závazkům, ale i díky novým zdrojům financování Česká republika dosáhla v roce 2020 podílu oficiální rozvojové pomoci na HNP ve výši 0,6 %. Země Balkánu a některé země východní dimenze se brzy staly zeměmi kandidátskými a spolupráci s nimi Evropská unie řešila v osvědčeném institucionálním rámci předvstupní pomoci. Česká republika proto mohla plně využít své expertizy, kterou v těchto kulturně bližších zemích dosáhla, a zaměřit se na nejbližší země: v roce 2020 tvořily polovinu z šesti prioritních programových zemí. Celkový obrázek zahraniční rozvojové spolupráce nepřinesl velká překvapení: odpovídá duchu Pařížské deklarace, Evropského konsenzu a navazujících dokumentů, avšak místo prázdných politických deklarací stačilo jedno desetiletí k tomu, aby se více či méně úspěšně naplnily. Je však zřejmé, že tento úspěch kromě politické vůle a příhodných okolností vyžadoval i dostatek lidských kapacit. Ty se uvolnily sníženou relevancí agend tradiční bezpečnosti v důsledku posílení role OSN, snížení potřeb fosilních zdrojů a delegací části pravomocí společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie.

Závěry a doporučení

Je zřejmé, že bez ohledu na scénář česká vláda může mnohé ze zmíněných faktorů ovlivnit do velmi různé míry s největším dopadem na úrovni domácí a s nejmenším či nulovým dopadem na úrovni globální. Ať se však jedná o rozhodování v rámci OSN a dalších multilaterálních fór, hloubku integrace Evropské unie nebo o koherenci mezi činnostmi jednotlivých rezortů, sekcí, odborů a agentur v České republice, scénáře zdůrazňují klíčovou roli transparence a kolektivního jednání a propojují kvalitu demokracie v České republice s působením země za jejími hranicemi.

Scénáře zdůrazňují klíčovou roli transparence a kolektivního jednání a propojují kvalitu demokracie v České republice s působením země za jejími hranicemi.

tivního jednání a propojují kvalitu demokracie v České republice s působením země za jejími hranicemi.

- Na domácí úrovni se jeví jako nutná podmínka stanovení dlouhodobé vize co nejvyšší transparency zahraniční rozvojové spolupráce a vyjasnění zájmů jednotlivých aktérů na ministerské úrovni, a ne pouze na nižší úrovni jako doposud. Jedině maximální transparency také může zabránit korupčnímu jednání, které realizace projektů českými subjekty v zahraničí, tj. bez dostatečné kontroly formou monitoringu pobočkami agentury a nezávislými evaluacemi, přitahuje a které by důvěru v českou rozvojovou spolupráci dlouhodobě poškodilo.
- Na úrovni Evropské unie již vyslala vláda negativní signály vůči kolektivnímu jednání například svým odmítavým postojem k proporčnímu podílu České republiky na financování přizpůsobení a zmírnění dopadů klimatických změn, nebo odmítnutím bankovní daně a netečností k dani z finančních či měnových transakcí. Vláda by neměla kvůli zdánlivým krátkodobým a střednědobým zájmům členské země poškozovat kolektivní jednání Evropské unie jako celku.
- Na globální úrovni Evropská unie vytváří společná stanoviska, ale český příspěvek k formování evropské politiky je zde opět neprůhledný a vláda zatím nepředložila žádnou vizi, která by ukazovala, jaká stanoviska bude Česká republika zastávat v oblasti globalizace a rozvoje. Vláda by proto měla vypracovat samostatný koncepční dokument přístupu ke globalizaci, který by představil vizi české role v měnícím se globálním prostředí.