

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Diplomová práce**

**2016**

**Martin Ocknecht**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Bc. Martin Ocknecht**

**Česká rozvojová spolupráce: Naplňování principů Pařížské deklarace o efektivnosti rozvojové pomoci**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Bc. Martin Ocknecht**

Vedoucí práce: **Ing. Ondřej Horký-Hlucháň, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

Ocknecht, Martin: Česká rozvojová spolupráce: Naplňování principů Pařížské deklarace o efektivnosti rozvojové pomoci

Praha, 2016, 78 s., Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova,

Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra mezinárodních vztahů

Vedoucí diplomové práce: Ing. Ondřej Horký-Hluchář, Ph.D.

## **Abstrakt**

Cílem předkládané diplomové práce je na základě analýzy dokumentů a realizovaných rozhovorů vyhodnotit, do jaké míry Česká republika naplňuje závazky dané podpisem Pařížské deklarace o efektivnosti rozvojové spolupráce. Popřípadě zjistit faktory, které ovlivňují plnění závazků deklarace.

Jádem práce je analýza dat poskytované rozvojové spolupráce v návaznosti na pilíře Pařížského protokolu. Těmi jsou: vlastnictví (ownership), sladění (alignment), harmonizace (harmonization), řízení zaměřené na výsledky (managing for results) a vzájemná odpovědnost (mutual accountability). V rámci dvou případových studií jsou analyzovány projekty České rozvojové agentury realizované v období mezi lety 2013 a 2015 v Kambodži a v Palestinském samosprávním území.

Na základě operacionalizace jednotlivých pojmů a následné aplikace vlastního metodického rámce na výstupní data bylo zjišťováno (ne)plnění daných mezinárodních závazků.

Provedeným výzkumem bylo zjištěno spíše nedostatečné plnění závazků v případě Kambodži a naopak beze zbytku úspěšná implementace v případě Palestinského samosprávného území.

Zde sehrál klíčovou roli nový inovativní přístup, kdy jsou projekty realizovány přímo Palestinskou stranou. V případě „klasického“ přístupu v Kambodži lze za kritický označit zejména princip vzájemné odpovědnosti z důvodu nedostatečných kapacit (zejména v oblasti alokace finančních zdrojů) a nedostatečného vedení. Jisté rezervy se nacházejí rovněž v oblasti komunikace mezi jednotlivými aktéry rozvojové spolupráce.

Práce je svého druhu první analýzou naplňování principů Pařížské deklarace v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce České republiky (ZRS ČR), a jako taková může sloužit jako základ pro další výzkum. A to jak na poli akademickém, tak v rámci příprav a vyhodnocování ZRS ČR.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to evaluate the range the Czech Republic fulfills the international commitments stipulated by the Paris Declaration on Aid Effectiveness. And, if it needed, to find factors which influence fulfilling of the declaration commitments. This is done by analysis of the documents and interviews.

The analysis of the data related to the supplied development aid is the core of the thesis. The aid depends on these key principles: ownership, alignment, harmonization, managing for results and mutual accountability. Two projects of the Czech Development Agency between years 2013 and 2015 in Cambodia and the State of Palestine are analyzed in two case studies.

The operationalization of the terms and following own methodical framework application to the output data led to a result, whether the international commitments are (not) complied with.

The performed research implies that commitments were fulfilled rather insufficiently in the Cambodia case, whereas the commitments in State of Palestine case were fulfilled completely.

A new innovative approach was crucial. The projects are directed by Palestinian partner. In Cambodia, the critical principle is the mutual accountability because of the lack of the capacities (mostly in funding) and unsatisfactory management. There is a partner-to-partner communication deficiency as well.

The thesis is the first analysis of the Paris Declaration principles fulfilling related to the Foreign Development Cooperation of the Czech Republic (FDC CZ), and can be used as a basis for further research in the academic field as well as in preparation and evaluation of the FDC CZ.

## **Klíčová slova**

Česká rozvojová spolupráce, efektivnost rozvojové spolupráce, Pařížská deklarace, principy Pařížské deklarace, Akční dohoda z Accry, mezinárodní závazky, Rozvojové cíle tisíciletí, OECD, Česká rozvojová agentura

## **Keywords**

Czech development cooperation, development cooperation effectiveness, the Paris Declaration, principles of the Paris Declaration, the Accra Agenda for Action, international commitments, Millennium Development Goals, OECD, the Czech Development Agency

**Rozsah práce: 123 224 znaků**

## Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 4. 1. 2016

Bc. Martin Ocknecht

## **Poděkování**

Dovolte, abych na prvním místě poděkoval vedoucímu práce Ing. Ondřeji Horkému-Hlucháňovi, Ph.D. Především za jeho trpělivost a laskavý přístup, který prokazoval ve všech fázích naší společné spolupráce.

Nemalý dík patří rovněž celé řadě dalších. Jmenovitě kupříkladu prof. Ing. Jaroslavu Macháčkovi, CSc. z Vysoké školy ekonomické za cenné rady a připomínky.

Pracovníci Ministerstva zahraničních věcí České republiky, České rozvojové agentury, Fóra pro rozvojovou spolupráci, nebo organizace Člověk v tísni si zaslouží poděkování za ochotu a vstřícnost v rámci pomoci při řešení výzkumného úkolu.

V neposlední řadě dovoluji, abych poděkoval své rodině a blízkým za neutuchající podporu nejen při psaní této práce, ale po celou dobu mého studia.

# Obsah

1. Pařížská deklarace.....	4
1.1 Mezinárodní závazky a efektivnost rozvojové spolupráce.....	4
1.1.1 Závazky ze Světového potravinového summitu OSN.....	4
1.1.2 Rozvojové cíle tisíciletí – Milenium Development Goals (MDGs).....	6
1.1.3 Působení Evropské Unie.....	7
1.1.4 Pět základních principů Pařížské deklarace.....	12
1.1.5 Indikátory.....	14
1.1.6 Zjištění expertů Mezinárodního měnového fondu v roce 2006.....	16
1.1.7 Monitoring Pařížské deklarace.....	16
1.1.8 Kritika Pařížské deklarace.....	18
1.2 Akční agenda z Accry.....	19
1.2.1 Kritika.....	19
1.3 Konference v Pusanu.....	22
2. Implementace principů Pařížské deklarace.....	23
2.1 Rozvojová spolupráce před rokem 1989.....	23
2.2 Transformace rozvojové spolupráce po roce 1989.....	25
2.3 Současná organizace systému české rozvojové spolupráce.....	27
2.3.1 Transformace.....	27
2.3.2 Aktéři.....	28
2.3.3 Principy.....	29
2.3.4 Priority.....	30
2.3.5 Projektový cyklus.....	30
2.4 Implementace principů Pařížské deklarace.....	32
2.4.1 Implementace principů Pařížské deklarace do rozvojové spolupráce České republiky. .	32
2.5 Metodologický postup.....	32
2.5.1 Vlastnictví.....	33
2.5.2 Spojenectví.....	34
2.5.3 Harmonizace.....	34
2.5.4 Řízení na základě výsledků.....	35
2.5.5 Vzájemná odpovědnost.....	36
3. Výsledky.....	37
3.1 Limity výzkumu.....	38
3.2 Implementace.....	39
3.2.1 Závazky a vedení.....	39
3.2.2 Kapacita.....	40
3.3 Případové studie.....	48
3.3.1 Kambodža.....	48
3.3.2 Palestinské autonomní území.....	51
4. Závěrečné shrnutí.....	52
4.1.1 Shrnutí: Kambodža.....	54
4.1.2 Shrnutí: Palestinské autonomní území.....	54
Závěr.....	56
Summary.....	56
Použitá literatura.....	60
Koncept diplomové práce:.....	64



## Úvod

Rozvojová spolupráce mezi skupinou nejbohatších států na straně jedné a rozvojovými zeměmi na straně druhé se stala na začátku 21. století trvalou součástí systému mezinárodních vztahů. Ať už je motivace na straně dárců jakákoliv, předcházela jejich efektivnímu zapojení poměrně dlouhá a strastiplná cesta.

Členové DAC (Development Assistance Committee) OECD se na konferenci v Paříži v roce 2005 zavázali k efektivní distribuci pomoci. Tedy takové činnosti, která pokud možno co nejrychleji a co nejúčinněji zareaguje na hlavní globální výzvy tak, jak byly definovány v Rozvojových cílech tisíciletí (OSN: 2000)

Jádrem Pařížské deklarace zůstává pět pilířů efektivní rozvojové spolupráce. Na ně navázané indikátory pomáhají určit, jak se daří smluvním státům plnit mezinárodní závazky vycházející z této deklarace. Vzniká tak poměrně účinný nástroj, který pomáhá určit efektivnost při naplňování této agendy. Právě tyto indikátory aplikované na konkrétní výstupy Zahraniční rozvojové spolupráce České republiky slouží jako jádro práce.

Cílem předkládané diplomové práce bude posoudit, jak se daří České republice závazky vyplývající z Pařížské deklarace dodržovat a zároveň, co je příčinou případného (ne)plnění. Celá práce bude zpracována jako dvoupřípadová studie, přičemž jejím jádrem bude analýza dat poskytované rozvojové spolupráce v návaznosti na pilíře Pařížského protokolu. Těmi jsou: vlastnictví (ownership), sladění (alignment), harmonizace (harmonisation), řízení zaměřené na výsledky (managing for results) a vzájemná odpovědnost (mutual accountability).

Poskytovaná rozvojová spolupráce se dá zhodnotit pomocí 12 indikátorů vycházejících právě ze zmíněných pěti pilířů. Na základě aplikace těchto indikátorů na výstupní data poskytované české rozvojové spolupráce se pokusíme objasnit, jak se daří plnit mezinárodní závazky. V analytické části práce se zejména prostřednictvím rozhovorů s aktéry české rozvojové spolupráce a analýzy získaných dat pokusíme zjistit, co je příčinou (ne)plnění těchto závazků.

Pařížská deklarace znamená jeden z nejdůležitějších kroků v rámci snahy o efektivní rozvojovou spolupráci. Na rozdíl od svých předchůdců má dokument z Paříže hmatatelné výsledky, a to zejména díky poměrně pravidelnému a důmyslnému systému evaluací.

Deklaraci můžeme vnímat jako jeden z výsledků úporné a bohužel často neúspěšné snahy řešit naléhavé potřeby nejchudších obyvatel světa.

Právě mezinárodním závazkům a samotné Pařížské deklaraci je věnována *první kapitola* této práce. Zde si představíme klíčový objekt našeho zájmu, tedy samotnou Pařížskou deklaraci, stejně jako akademickou debatu, která tento poměrně „revoluční“ dokument zejména v akademických kruzích, ale i v rámci neziskového sektoru, provázela.

Úspěšné etablování České republiky do západních politických i bezpečnostních struktur bylo v květnu roku 2013, nejen symbolicky, stvrzeno právě vstupem do DAC OECD, tedy klubu

ekonomicky nejvyspělejších států světa a zároveň donorů v rámci procesu mezinárodní rozvojové spolupráce. Tímto krokem se Česká republika formálně stala členem nejbohatší části světa, především však podpisem pera stvrdila svůj závazek k efektivní realizaci rozvojové spolupráce. Jaká byla cesta Zahraniční rozvojové spolupráce České republiky (ZRS ČR) od dob bratrské socialistické pomoci až k současnému systému, a především co vlastně znamená implementace principů Pařížské deklarace pro fungování systému rozvojové spolupráce? Právě to je tématem *druhé kapitoly*.

Podrobná operacionalizace klíčových pojmů nám umožní vystavit model pro ověření toho, jak se České republice daří naplnit principy Pařížské deklarace.

V rámci dvoupřípadové studie jsme k posouzení zvolili rozvojové projekty realizované Českou rozvojovou agenturou (ČRA) v Kambodži a v Palestinském autonomním území.

Konkrétními výsledky a zjištěními poznatky se zabývá *třetí kapitola*.

Odpověď na stanovené otázky, stejně jako případná doporučení pro další činnost ZRS ČR přineseme v *Závěru*.

Rozvojová studia jsou v rámci výzkumu mezinárodních vztahů, alespoň v českém kontextu, opomíjeným oborem. Existuje sice specializované pracoviště na Univerzitě Palackého v Olomouci pod vedením Doc. RNDr. Pavla Nováčka CSc., či Institut tropů a subtropů České zemědělské univerzity, přesto zejména v případě kvalitní odborné literatury česká akademická obec v oblasti rozvojových studií výrazně zaostává za světem. Objevují se ovšem i čestné výjimky. Můžeme zmínit kupříkladu publikaci Ondřeje Horkého-Hlucháně *Česká rozvojová spolupráce: Diskurzy, praktiky, rozpory*. (Horký: 2010), nebo řadu prací profesora Jaroslava Macháčka na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické. (viz například Macháček: 2005).

Před odchodem na post Českého zástupce při OECD se problematice ZRS ČR aktivně věnoval i Petr Halaxa. Jmenujme kupříkladu publikaci *Zahraniční pomoc ve vztazích vyspělých a rozvojových zemí* (Halaxa 2010). Už od konce sedmdesátých let se zejména ekonomické rovině rozvojových studií věnuje Lenka Adamcová. Aktivní přispěvatelkou k národnímu diskurzu o rozvojové spolupráci bezesporu zůstává i Irah Kučerová z Institutu politologických studií FSV UK. Přesto se zatím žádný s autorů hlouběji nezabýval problematikou efektivity rozvojové spolupráce a dodržování mezinárodních závazků vyplývajících právě z Pařížské deklarace.

Kromě odborného zájmu o oblast rozvojových studií byla i tato „tabula rasa“ hlavní motivací autora ke zvolení daného tématu.

Samozřejmě nelze opomenout pravidelné příspěvky a doporučení Fóra pro rozvojovou spolupráci (FORS). I zde se však jedná převážně o obecná doporučení, spolupráci jednotlivých aktérů nebo vztah české veřejnosti k dané problematice.

I proto byl autor tohoto textu odkázán ke studiu cizojazyčné literatury a zejména na vlastní výzkum na základě studia dostupných evaluačních dokumentů České rozvojové agentury. Problematice evaluací v systému ZRS ČR se budeme věnovat podrobněji v textu této práce.

Důležitým zdrojem informací samozřejmě zůstávají i četné dokumenty mezinárodních organizací (OECD, OSN, apod.). Evaluační zprávy ovšem pokrývají činnost aktéra jako celku, hodnocení jednotlivých projektů je většinou v gesci samotných donorů. Ti se k vzájemné spolupráci a kontrole svých činností zavázali mimo jiné podpisem Pařížské deklarace (OECD 2005: 6). Teorie a praxe se však zejména v oblasti politiky liší. To se týká bohužel i České republiky.

Vzhledem k „experimentální“ cestě a oblasti v akademickém prostředí prakticky nepopsaném se autor samozřejmě vedle písemných zdrojů musel vydat i cestou expertních rozhovorů s aktéry ZRS ČR.

Práce by měla, mimo jiné, sloužit jako podklad pro další výzkum v oblasti efektivnosti ZRS ČR, či pro případnou debatu o Koncepci ZRS ČR na období let 2018 – 2025.

# 1. Pařížská deklarace

Pařížská deklarace byla podepsána na konci tzv. Setkání na vysoké úrovni (*High Level Meeting*) DAC OECD dne 2. března 2005. Dokument reaguje nejen na aktuální situaci a na aktivity EU, která je v rámci OECD hlavním iniciátorem (viz předešlá kapitola), ale zejména na neúspěch tzv. Římské deklarace z roku 2003. Té byla vytýkána zejména vágnost a příliš obecně formulované cíle (Ludasová 2011: 27)

Význam Pařížské deklarace podtrhuje i počet jejích signatářů. Dokument podepsalo více devadesát partnerskými zeměmi, třicet donorských států (členů DAC OECD) a třicet rozvojových agentur (OSN 2008). V následujících letech a zvláště v roce 2008 po HLF v ghanské Akkře se počet signatářů rozšířil o další země a organizace.

## 1.1 Mezinárodní závazky a efektivnost rozvojové spolupráce

Rozvojová spolupráce se po druhé světové válce rozvíjela jako zprvu nekoordinovaný svébytný projekt jednotlivých států Severu na jedné a Jihu na druhé straně. Teprve na konci osmdesátých let i v souvislosti s evidentním selháním dosavadní praxe Světové banky došlo k prvním náznakům určité institucionalizace při poskytování rozvojové spolupráce.

Efektivnost rozvojové spolupráce můžeme chápat různě. Mezinárodní instituce se v jejím výkladu rovněž mírně odlišují. Tak kupříkladu Světová banka ji definuje jako: „*dopad, který má pomoc na redukci chudoby a nerovnosti, zvyšování růstu, budování kapacit a zrychlení dosažení Rozvojových cílů tisíciletí,*“ (OECD: 2009a). DAC OECD ji pak vnímá zejména jako „*zlepšování managementu, dodávek pomoci a komplementarity aktivit rozvojové spolupráce k zajištění nejvyššího rozvojového dopadu,*“ (OECD: 2005b). S tímto pojetím zaměřeným zejména na činnost donorů, budeme pracovat i my.

### 1.1.1 Závazky ze Světového potravinového summitu OSN

Přímo na tragický hladomor na africkém kontinentu reagoval Světový potravinářský summit v Římě v roce 1986. Za hlavní výzvy světového společenství pak vytyčil boj proti hladu (World Bank. 1986). Ambiciózní plán členů OECD – pomoci více než 800 miliónům nejchudších – však zcela ztroskotal. Při následné analýze o pět let později (v prosinci 1991), byly jako hlavní příčiny neúspěchu označeny:

„*Nedostatečné příspěvky do fondu pro boj s hladem a také neochota rozvojových zemí věnovat více pozornosti rozvoji venkova a kultivaci zemědělské půdy.*“ (DAC OECD, 1991)

Přesto a právě proto snahy o „celosvětové řešení“ problémů rozvojového světa neutuchaly. Důležitým impulsem byl i konec Studené války a idea nové, pozitivní, globálním soutěžením

nezatížené budoucnosti. Kromě Agendy 21 přijaté na konferenci v Rio de Janeiru (1992), zabývající se především environmentálními aspekty lidského rozvoje, je to zejména projekt

### 1.1.2 Rozvojové cíle tisíciletí – Milenium Development Goals (MDGs)

Ambiciózní plán, kterým Organizace spojených národů hodlala „*odstranit nejvýraznější současné výzvy globálního světa*“ (UN, 2000).

Deklarace obsahuje osm cílů s osmnácti dílčími podkapitolami a více než čtyřicet ukazatelů, kterých má být dosaženo společným úsilím vyspělých i méně rozvinutých zemí do roku 2015.

Konkrétně se jedná o:

- snížení extrémní chudoby a hladu o polovinu,
- dosažení základního vzdělání pro všechny,
- prosazování rovnosti pohlaví,
- snížení úmrtnosti dětí do pěti let o dvě třetiny,
- snížení mateřské úmrtnosti o tři čtvrtiny,
- zamezení šíření HIV/AIDS, malárie a tuberkulózy,
- zajištění trvalé udržitelnosti životního prostředí,
- posilování světového partnerství pro rozvoj s důrazem na pomoc, obchod a odpuštění dluhů, (UN, 2000).

Projekt Rozvojové cíle tisíciletí se odlišoval od svých předchůdců zejména širokou podporou, které se jí dostávalo jak ze strany orgánů a institucí Organizace spojených národů, tak jejích členských států. Byl ratifikován všemi 189 členskými státy, ale i řadou důležitých nestátních aktérů. Závěrečná hodnotící zpráva z roku 2015 konstatovala, že přes značný pokrok v řadě oblastí (boj s extrémní chudobou, základní vzdělání), v jiných oblastech realita výrazně zaostávala za vytyčenými cíli (rovnost pohlaví, udržitelnost životního prostředí) (UN, 2015). Přesto můžeme MDGs označit za výrazný krok v boji s globálními rozvojovými výzvami.

Velice důležitým faktem je skutečnost, že rozvojové cíle tisíciletí slouží jako odrazový můstek pro řadu dalších dokumentů a jsou zavazujícím prvkem pro činnost řady důležitých aktérů.

Pro boj s výše popsány výzvami je nutný především jeden klíčový atribut – finance. I proto se v roce 2002 v mexickém Monterrey sešla mezinárodní konference zabývající se financováním rozvoje. Cílem summitu bylo:

*„zmobilizovat a zvýšit efektivnost využití finančních zdrojů a docílit národních a mezinárodních ekonomických podmínek nutných ke splnění mezinárodně přijatých rozvojových cílů, včetně cílů Miléniové deklarace tak, aby bylo dosaženo odstranění chudoby, zlepšení sociálních podmínek, zvýšení životní úrovně a ochrany životního prostředí,“* (UN 2003: 5).

Výsledkem setkání řady důležitých činitelů (zástupci OSN, Světové banky, MMF, ale i paralelně probíhající fórum podnikatelských subjektů a neziskových organizací) je závěrečný dokument, známý též jako **Montereyský konsensus** (UN, 2003). Naplnění Rozvojových cílů

tisíciletí podle něj mělo být financováno na základě dodržení šesti základních podmínek.

1. činnosti jednotlivých vlád, zásada „*good governance*“, 2 za patronace a příspěví mezinárodního společenství
2. spolupráce privátních subjektů v součinnosti s národními vládami – zejména v podobě přímých investic
3. mezinárodní obchod jako jeden z hlavních motorů podpory rozvoje
4. zvýšení pomoci nejrozvinutějších států světa zejména – *Official development assistance* (ODA), výzva členských států DAC OECD k ročnímu příspěvku minimálně ve výši 0,7 % HDP
5. postupné odpuštění zahraničního dluhu nejchudším státům světa
6. spolupráce jednotlivých segmentů a složek (OSN, nestátní a podnikatelský sektor, národní vlády apod.) s cílem „*stimulace prostředí směrem k podpoře a udržitelnosti mezinárodního rozvoje*“ (UN, 2003: 5)

Závazky kontrasignované v Monterrey dávaly Rozvojovým cílům tisíciletí důležitý podklad v podobě reálného finančního krytí. Konference v Monterrey zároveň dala nový impuls snahám o efektivní distribuci rozvojové pomoci. Předešlé snahy řešení tohoto fenoménu dostaly tak skutečně autentickou podobu.

Téma efektivnosti ODA začalo být diskutováno v rámci OSN, Světové banky, regionálních rozvojových bank, OECD i na summitech G7. Velmi výrazně se na poli rozvojové pomoci činil DAC 3. Klíčovým iniciátorem – jakýmsi motorem změn v poskytování rozvojové pomoci – se pak stala Evropská Unie.

### **1.1.3 Působení Evropské Unie**

V rámci konsolidace zahraniční politiky se i společná rozvojová politika stala její nezbytnou součástí. Evropská unie i její předchůdci věnovali pozornost rozvojové politice postupně. I přes poměrně nízkou míru integrace v šedesátých a sedmdesátých letech můžeme hovořit o poměrně čitelných snahách navázat kontakty se státy z tzv. Globálního Jihu, zejména z Afrického kontinentu. Do tohoto období patří například dohody z Yaoundé (1963), Arushy (1969), či série dohod z Lomé (1975 až 1990). Tyto aktivity lze přičítat mimo jiné faktu, že řada členských států EHS patřila mezi bývalé koloniální velmoci a i díky prostřednictvím Společenství se snažila udržet vliv a kontakty v oblasti.

Poprvé ovšem cíle rozvojové politiky byly formulovány v tzv. *Pisaniho memorandu* z října 1982. Jejich znění bylo ovšem více méně vágní a velmi obecné:

1. podpora vlastního úsilí rozvojových zemí při rozvoji
2. podpora rozvojových zemí v zajišťování potravinové bezpečnosti s důrazem na rozvoj

zemědělství

3. rozvoj lidských zdrojů a respektování kulturních odlišností
4. rozvoj vlastních vědeckých a výzkumných kapacit
5. systematické využívání existujících přírodních zdrojů, obnovení a udržení ekologické rovnováhy (Weidenfeld – Wessels, 1997: 69)

Zmínka o rozvojové spolupráci obsahovala v podstatě všechny klíčové evropské zakládací listiny (Maastrichstská, Amsterdamská smlouva). Přesto zůstávala rozvojová politika stále více méně na okraji zájmu Společenství. Mnohem větší důraz byl věnován po roce 1989 přístupovým rozhovorům pomocí budoucích nových členských států EU, zejména z oblasti bývalého Východního bloku. Přesto ještě před klíčovou konferencí v Monterrey jeden důležitý dokument vznikl. V červnu roku 2000 byla v beninském Cotonou podepsána smlouva mezi členskými zeměmi EU na jedné a tzv. Africkou, Karibskou a Pacifickou skupinou (78 států) na straně druhé.

### **Dohoda z Cotonou**

Pro naše potřeby jsou nejdůležitější základní principy tohoto dokumentu:

1. rovnost mezi partnery a přizpůsobování strategií rozvoje z pohledu naplňování cílů partnerství, jejich přizpůsobování dle zemí a jejich obyvatelstva
2. účast v jednotlivých projektech – kromě států to mohou být i jiní aktéři. To jak veřejné, státní úřady (místní, národní, regionální), tak nestátní – NGOs, 5 důraz je kladen i na zapojení občanské společnosti ve všech podobách – dle národních podmínek
3. ústřední úloha dialogu a vzájemné respektování
4. diferenciací a regionalizací – zvláštní pozornost je věnována nejméně rozvinutým, vnitrozemským a ostrovním státům s ohledem na dosaženou úroveň jejich rozvoje. (ACP – EU, 2000: část I, hlava I, čl. 1, 2 a 6).

Dohoda z Cotonou představuje výrazný mezník zejména v tom, že klade při realizaci rozvojové spolupráce důraz na obě strany – dárce i příjemce. Signifikantní roli hraje i důraz na nestátní aktéry – ostatně tento krok byl ve stejné době akcentován i v bilaterální rozvojové politice České republiky. (srov. *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce na období 2002 – 2007*, MZV, 2001). Celkově můžeme Dohodu z Cotonou díky jejímu jazyku a základním principům označit za jeden z prvních široce uplatňovaných dokumentů zabývajících se efektivností poskytované rozvojové spolupráce. V menším měřítku se stala důležitým pilířem pro formulování globálně platného *Konsenzu z Monterrey*.

I díky konferenci Dohoda z Cotonou a Konferenci v Monterrey a přijatým závazkům se unijní představitelé začali mnohem podrobněji zaobírat kvalitou poskytované pomoci ze strany společenství. Výsledek těchto snah je pak tzv. *Barcelonský proces*, kdy Evropská rada na svém zasedání v březnu 2002 v Barceloně přijala sérii závazků týkajících se zvýšení kvantity a kvality



rozvojové pomoci EU.

Co přesně Barcelonské závazky (Barcelona Commitments) znamenají?

Členské státy EU přislíbily zvýšit ODA na 0,33 % HND na národní úrovni, kolektivní cíl pak byl 0,39 % HND. (Development portal 1b):

1. Objem ODA.
2. Koordinace a harmonizace.
3. Nevázání pomoci.
4. Technická asistence spojená s obchodem.
5. Globální veřejné statky
6. Inovativní zdroje financování.
7. Reforma mezinárodního finančního systému.
8. Odpuštění dluhů

V porovnání s o dvacet let starším tzv. Pasaniho memorandem můžeme hovořit o značném posunu. Barcelonské závazky jsou projektem mnohem specifikovanějším a konkrétnějším. Společenství si uvědomuje i roli druhé strany a akcentuje i například problematiku tzv. Dluhové pasti (viz odpuštění dluhů). DOPLNIT

Monitorováním plnění barcelonských cílů byla pověřena Evropská komise (EK). Ta využívá ke své kontrolní činnosti řadu nástrojů. DOPLNIT MONITORING

### **Instituce EU zodpovědné za rozvojovou spolupráci**

**EuropeAid** (EuropeAid Co-operation Office, též AidCo) byl ustaven v roce 2001 a jeho úkolem je aplikace rozvojové spolupráce institucemi EU na jedné straně, konkrétně EK, a příjemci na straně druhé. Úřad je zodpovědný za všechny fáze projektového cyklu (tedy identifikace a posouzení projektů a programů, příprava finančních rozhodnutí, implementace a monitoring, vyhodnocení projektů a programů). Jedná se tedy o exekutivní orgán hned dvou generálních ředitelství. Komise a GŘ pro zahraniční vztahy a pro rozvoj.

Rozvojová pomoc je kompetencí sdílenou členskými státy a Společenstvím tak, jak je zakotveno v současných smlouvách a ujednáních. Evropská unie samozřejmě operuje i se skutečností, že její členské státy aplikují vlastní bilaterální ODA. Z důvodu větší efektivity i v rámci těchto paralelních programů se členské státy Společenství dohodly aplikovat tři základní prvky při poskytování rozvojové pomoci: Koordinace, komplementarita a koherence (tzv. 3K).

Zastavme se u posledního z pojmů – koherence. Propojenost jednotlivých politik je důležitým tématem, jak na evropské úrovni, tak v jednotlivých členských státech. Nejvýrazněji se toto specifikum a důraz na zkoumání dopadů důležitých rozhodnutí s ohledem na budoucnost

a celosvětový rozvoj projevuje zejména ve Skandinávii.

Specifickým případem je Švédsko, kde byla už v prosinci 2003 představena politika pro globální rozvoj s cílem přispět k rovnovážnému a udržitelnému globálnímu rozvoji jako jedinému překlenujícímu cíli pro všechny oblasti politik a politického rozhodování v zemi. (Vlková 2009: 51).

V Německu jsou všechny nové legislativní návrhy vyhodnocovány z hlediska rozvojové spolupráce. Řada členských států usiluje o spolupráci napříč různými vládními ministerstvy a vytvoření meziministerské komise k zajištění politik pro rozvoj (např. Rakousko, Velká Británie, Maďarsko, ale i například Česká republika).

Vyplývá to i z jednání během *Pařížské konference* na přelomu února a března 2005. Zde se členské státy EU nad rámec oficiální deklarace zavázaly k dodatečným speciálním cílům:

1. poskytovat veškeré programy na budování kapacit prostřednictvím koordinovaných programů,
2. směřovat 50 % pomoci prostřednictvím systému přijímající země,
3. zdvojnásobit procenta pomoci poskytované prostřednictvím přímé podpory rozpočtu, tzv. budget support,
4. vyvarovat se zřízení jakékoli nové implementační jednotky na projekty,
5. zredukovat o 50 % počet nekoordinovaných misí.

Další důležité vymezení činnosti EU v oblasti pak znamenal kupříkladu tzv. Evropský konsenzus z prosince téhož roku. 4 Pro zvýšení transparentnosti zveřejňuje EK pravidelně přehled o programování, zakázkách, pravidlech řízení vztahů s nevládními organizacemi a pravidlech subvencí (Vlková 2009: 52).

V důsledku součinnosti nadnárodní (EU) a národní rozvojové pomoci (členské státy), je nutné zajistit koordinaci mezi ES a členskými státy tak, aby bylo pokud možno zabráněno duplicitě při jejím poskytování a zároveň byl maximalizován její účinek. Tato spolupráce je nutná jak ve fázi přípravy strategií, tak při samotné realizaci projektů.

Pro zvýšení efektivity rozvojové spolupráce pak EK podniká řadu konkrétních kroků (Vlková 2009: 52):

- **Atlas donorů:** Komise reviduje a aktualizuje *Atlas donorů* globálně mapující pomoc EU. Specifikace objemů a zaměření pomoci poskytované jednotlivými donory EU do určitých regionů umožňuje podrobnější analýzu a návrhy na rozšíření spolupráce donorů EU v regionálním kontextu.
- **Zvyšování společných aktivit:** nástrojem pro zvýšení rozsahu společných aktivit by měl být především mechanismus kofinancování rozvojové politiky

**Posílení společné vize EU:** Komise usiluje o podporu sdílené analýzy a debaty o rozvoji prostřednictvím:

1. rozsáhlé sítě rozvojových výzkumných center,
2. organizace každoročních „evropských rozvojových dnů“ ve formě letních univerzit,
3. zaměstnaneckých tréninkových programů na téma rozvojové spolupráce.

**Společná opatření na místě:** Komise navrhuje podporovat flexibilní společné postupy za účelem harmonizace rozvojových politik donorů EU přímo na úrovni pilotních zemí, tj. „v terénu“.

**Přehled týkající se rozvojových pravidel a procedur EU:** Za účelem větší přehlednosti pravidelný přehled o programování, zakázkách, pravidlech řízení vztahů s NGOs a pravidlech subvencí.

Samotná koordinace je úkolem zejména pro členy delegací EK v dané rozvojové zemi, popř. při jejich absenci pak zástupce předsedající země.

Právě díky Barcelonským závazkům, ale i řadě dalších souvisejících dokumentů se EU stala v rámci DAC OECD klíčovým motorem dalšího úsilí o zvýšení efektivnosti a harmonizace pomoci.

Komise rovněž identifikovala některé oblasti, ve kterých může Společenství jako celek nabídnout příjmovým státům skutečnou přidanou hodnotu: ( Vlková 2009: 51)

- politické a institucionální reformy (demokratizace, lidská práva, prevence konfliktů atd.)
- posilování politického, ekonomického, finančního, sociálního partnerství mezi aktéry, (členské státy EU, rozvojové země a regionální skupiny)
- podpora podnikání a obchodní politiky
- regionální proces integrace,
- potravinová soběstačnost.

V souvislosti s Pařížskou deklarací, ale i následující Dohodou z Akry stanovila Evropská komise v roce 2011 šest prioritních oblastí (využívání systémů partnerských zemí, technická kooperace a PIUs, dělba práce, transparentnost ODA, podmíněnost pomoci a předvídatelnost, nevázaní pomoci) a tři prioritní témata (rovnost pohlaví, kvalita vládnutí, nevládní organizace) (Evropská komise 2008: 11), na které se Společenství rozhodlo klást důraz.

### 1.1.4 Pět základních principů Pařížské deklarace

vlastnictví, spojenectví, harmonizace, řízení na základě výsledků, vzájemná odpovědnost

**Vlastnictví** – závazek poskytovat rozvojovou pomoc na základě požadavků partnerských zemí a příjemců.

Pro příjemce pomoci platí zejména povinnost věnovat mimořádnou pozornost vypracování a provádění svých národních rozvojových strategií v rámci rozsáhlého konzultačního procesu – za široké účasti neziskového sektoru a občanské společnosti. Dále pak povinnost převést tyto národní rozvojové strategie do operačních rámců jako jsou střednědobé výdajové rámce či roční rozpočty. Pro dárce pak vyplývá zejména povinnost respektovat vedení země a podporovat ho ve všech výše zmíněných činnostech (OECD 2005: 6).

**Spojenectví** – závazek zajistit koordinaci mezi donory

Tento bod reaguje zejména na dřívější praxi, kdy se činnost řady donorů při poskytování pomoci dublovala – na úkor její efektivity. Právě zde můžeme vnímat poměrně silný vliv snah Evropské unie v rámci OECD. Právě EU se v rámci širší integrace svých politik snažila o co nejtěsnější koordinaci při poskytování ODA.

Toto spojenectví se týká zejména společných opatření v oblasti plánování, financování, distribuce, monitorování, hodnocení a podávání zpráv vládě o dárcovských aktivitách a tocích ODA.

Speciálně v tomto bodě leží většina odpovědnosti zejména na donorech, ovšem příjemci mají povinnost dohlížet na to, zda donoři realizují rozvojovou pomoc v souladu s jejich komparativními výhodami a zda je dosaženo komplementarity na národní úrovni.

Zvláštní pozornost je věnována tzv. zranitelným státům (fragile states).

Při nedostatečné výkonnosti exekutivních orgánů příjemce leží právě zde o to větší odpovědnost na straně donora. Koordinace postupu donorů je pro úspěch rozvojové asistence právě zde zcela klíčová. Cílem donorů je samozřejmě do budoucna vybudovat legitimní, efektivní a stabilní systém vládnutí státních institucí. Při současném stavu ovšem musí být o to aktivnější. Stále však platí snaha o co nejtěsnější spolupráci mezi partnery (OECD 2005: 13).

**Harmonizace** – závazek přizpůsobit se jejich programovým dokumentům

Nutnost sladění politik donora i příjemce je pro realizaci ODA klíčová. Dárci kromě respektu k zájmům a potřebám svého partnera (viz předchozí bod), dbají zejména na využívání místních institucí. Touto politikou jsou příjemci stimulováni k větší samostatnosti a budování vlastních kapacit pro doručování pomoci vlastním občanům. Zároveň s touto aktivitou se ovšem zavazují

k posilování transparentnosti, účinnosti a důvěře místních institucí (ODA 2005: 12).

### **Řízení na základě výsledků** – závazek orientovat se na výsledky

Tento bod cílí na co nejefektivnější management a zároveň vybudování takového hodnotícího systému, který umožní sledovat pokroky respektive úskalí v jednotlivých sledovaných oblastech

Pro donory z toho vyplývá zejména tlak na respektování monitorovacích a evaluačních systémů vyhovujícím zejména potřebám příjemce.

Příjemci se pak zavazují k co nepřesnějšímu a nejpravdivějšímu monitoringu pokroků při realizaci ODA ve své zemi – pak tak lze efektivně přehodnocovat dosažené postupy.

### **Vzájemná odpovědnost** – posilovat vzájemnou odpovědnost mezi donorskými a partnerskými zeměmi.

Závěrečný bod odráží snahu reflektovat partnerský vztah a zejména oboustrannou odpovědnost v rámci rozvojové spolupráce. Opět se jedná o velký krok vpřed. Odpovědnost za úspěšnou realizaci už neleží pouze na dárci, ale je rovnoměrně rozložena mezi oba subjekty. Úlohou donorů je poskytovat včasné, transparentní a srozumitelné informace o tocích ODA, aby tak umožnili úřadům v přijímající zemi získat podklady pro tvorbu rozpočtů, a ty pak mohly tyto informace prezentovat jejich zákonodárcům a občanům.

Příjemci pak mají posilovat aktivní přístupy systematickým zapojováním širokého okruhu rozvojových partnerů do vypracovávání národních rozvojových strategií a do hodnocení pokroku při jejich provádění. (OECD 2005: 16)

Ivana Vlková z Vysoké školy ekonomické vnímá jako největší přínosy Pařížské deklarace i tyto následující závazky:

- 3/4 všech rozvojových zemí si vytvoří silné akceschopné rozvojové strategie (indikátor 1)
- 1/2 systémů veřejných zakázek a managementu veřejných financích partnerských rozvojových zemí bude výrazně zkvalitněna (indikátor 2)
- minimálně 85 % toků pomoci bude do rozvojových zemí směřováno prostřednictvím jejich národních rozpočtů (indikátor 3)
- 2/3 analytické práce donorů týkající se jednotlivých partnerských rozvojových zemí budou uskutečněny společně a plánování intervencí se stane mnohem více konzistentní a koordinované (indikátor 10) (Vlková 2009: 5)

Pařížská deklarace se ovšem i přes poměrně značnou specifikaci vytčených cílů (přinejmenším ve srovnání s předchozí Římskou deklarací), propracovaný systém indikátorů a zejména skutečně širokou podporu z řad asigrujících zemí a organizací, stala terčem značné

kritiky. A to zejména ze strany neziskového sektoru. V první řadě je jí vyčítáno příliš technické pojetí, zaměření především na řízení a způsob doručení pomoci, a nikoliv na tak zásadní otázky, jako je typ poskytované ODA, její sektorové zaměření či kritéria při výběru příjemce pomoci (Svoboda 2011: 1)

Není bez zajímavosti, že Pařížská deklarace inspirovala některé signatáře (např. Laos či Kambodža) k vytvoření vlastního plánu.

### **1.1.5 Indikátory**

Pařížská deklarace stanovila 12 ukazatelů pokroku vztahujících se k pěti závazkům vycházejícím z předchozí části dokumentu.

#### **Poskytování pomoci na základě požadavků partnerských zemí**

##### 1. indikátor: Partneri mají operativní rozvojové strategie.

- Alespoň 75 % zemí bude mít k cílovému datu vypracované operativní rozvojové strategie obsahující jasné strategické priority ve spojení se střednědobým výdajovým rámcem a ročním rozpočtem.

#### **Přizpůsobení se programovým dokumentům partnerských zemí**

##### 2. indikátor: Důvěryhodné systémy partnerských zemí.

- Polovina partnerských zemí se posune alespoň o jednu úroveň (např. 0,5 bodu) na výkonové stupnici PFM/CPIA6 v důsledku zlepšení finančního řízení.
- Jedna třetina zemí se posune alespoň o jednu úroveň (např. z D do C7) na čtyřúrovňové stupnici používané k hodnocení pokroku v oblasti veřejných zakázek.

##### 3. indikátor: Toky rozvojové pomoci jsou sladěny s národními prioritami.

- Sníží se o polovinu podíl pomoci, která není zahrnuta v rozpočtu vlády (přičemž alespoň 85 % celkové pomoci musí být zahrnuto v rozpočtu partnerské země).

##### 4. indikátor: Posílit kapacity pomocí koordinované podpory.

- Padesát procent technické pomoci bude doručováno v rámci koordinovaných programů v souladu s rozvojovou strategií.

##### 5. indikátor: Používání systému veřejných financí a veřejných zakázek partnera.

- U zemí, které v rámci CPIA obdrží rating 5+ budou všichni donoři v roce 2010 využívat místní finanční systémy a objem ODA plynoucí mimo ně se sníží o 2/3.

- U zemí, které v rámci CPIA obdrží rating 3,5 až 4,5 bude v roce 2010 využívat místní finanční systémy 90 % donorů a objem ODA plynoucí mimo tyto systémy se sníží o 1/3.
- U zemí, které jsou hodnoceny na čtyřstupňové stupnici v oblasti veřejných zakázek na úrovni A budou všichni donoři využívat místní systém veřejných zakázek a objem ODA plynoucí mimo systém veřejných zakázek se sníží o 2/3.
- U zemí, které jsou hodnoceny na stejné stupnici na úrovni B, bude místní systém veřejných zakázek využívat 90 % donorů a objem ODA plynoucí mimo tyto zakázky se sníží o 1/3.

6. indikátor: Posílit kapacity odstraněním paralelních implementačních struktur.

- Snížit o 2/3 počet paralelních projektových implementačních jednotek (*Parallel Project Implementation Units, PIUs*) 7.

7. indikátor: Rozvojová pomoc je předvídatelnější.

- Snížit o 1/2 objem ODA nevyplacené v plánovaném rozpočtovém období.

8. indikátor: Nevázat pomoc.

- Pokračovat ve snižování objemu vázané pomoci.

**Vzájemná koordinace mezi donory**

9. indikátor: Využívání obecných principů a procedur.

- 66 % toků ODA budou v roce 2010 poskytovány v rámci programových přístupů.

10. indikátor: Podporovat společnou analytickou činnost.

- Čtyřicet procent donorských misí v partnerských zemích bude realizováno na společném základu.
- Šedesát šest procent analytické práce v zemi bude realizováno na společném základu.

**Řízení zaměřené na výsledky**

11. indikátor: Hodnotící rámce orientované na výsledky.

- O 1/3 poklesne počet zemí, které nemají transparentní a měřitelný rámec hodnotící pokrok ve vztahu ke své rozvojové strategii.

**Posilování vzájemné odpovědnosti**

12. indikátor: Vzájemná odpovědnost.

- Všechny partnerské země budou mít vzájemné hodnotící mechanismy.

- O změny při poskytování ODA se samozřejmě kromě diskutované OECD zajímá ve svých dílčích studiích i celá řada dalších institucí. Pro zajímavost a dodejme studii expertů MMF.

### 1.1.6 Zjištění expertů Mezinárodního měnového fondu v roce 2006

1. Pomoc je nyní primárně alokována vládám, které respektují základní demokratické principy a lidská práva. K tomu dochází díky větší selektivě pomoci a rozšíření demokratických institucí a zajištění demokratického průběhu voleb v řadě afrických zemí.
2. Globálně došlo ke zvýšení selektivity – rozhodování donorů v rámci systému alokace pomoci na základě výkonu. Je to především díky zvětšení významu kvality „vládnutí“.
3. Panuje shoda na nutnosti zvýšit kvalitu pomoci redukcí počtu agentur a institucí angažovaných v alokaci pomoci, dále na nutnosti harmonizace procedur pomoci za účelem redukce nákladů pro příjemce a v neposlední řadě zabývat se vázanou pomocí a usilovat o co nejužší propojení priorit donorů s prioritami příjemců pomoci.
4. Indikátory governance ukazují, že mnoho zemí zlepšilo management veřejných zdrojů posílením dohledu a boje s korupcí. Indikátory managementu veřejných financí, které jsou sestaveny pro těžce zadlužené země v rámci iniciativy HIPC.....
5. Je evidentní zvrat v odlivu kapitálu z Afriky. S ohledem na proces demokratizace a zlepšení ekonomických ukazatelů je kapitál častěji reinvestován v příslušné domovské zemi (Sundberg, M., Gelb, A., 2006).

### 1.1.7 Monitoring Pařížské deklarace

Jak již jsme zmínili výše, jedním z nejvýraznějších prvků Pařížské deklarace je propracovaný systém monitoringu dodržování stanovených závazků. První kolo sledování proběhlo na přelomu let 2005 a 2006 s cílem znát situaci v době vzniku Pařížské deklarace. Díky znalosti počátečního stavu je možné určit (ne)úspěchy v plnění stanovených závazků.

#### Monitoring – výchozí stav

Monitoringu se (zcela dobrovolně) zúčastnilo 34 rozvojových zemí – tedy příjemců ODA.

Autoři zprávy rovněž představili na základě zjištěných skutečností šest doporučení pro další postup:

1. „Příjemci musí prohloubit svoje vlastnictví / účast na procesu rozvojové spolupráce.“ A to zejména větší participací – mobilizací svých občanů, ale i státních institucí při zapojování do rozvojové politiky a konkrétních programů. Rozvojové programy by se měly stát přímo součástí plánování státního rozpočtu.



2. „Dárci by měli příjemce podpořit příjemce ODA v časném oznámením svých plánů – a zejména výstavbou transparentního systému, kterým bude rozvojová pomoc distribuována. Měli by rovněž zlepšit svoji komunikace s partnerem – především mu včas předávat relevantní informace.
3. Příjemci by měli převzít zodpovědnost za určování programových priorit v rámci distribuce rozvojové pomoci. Donoři jim v rámci tohoto procesu mohou být nápomocni zejména technickou asistencí – neměli by však určovat, kam budou dané prostředky směřovat.
4. Dárci by měli věnovat větší úsilí snižování transakčních nákladů při poskytování ODA. Zároveň by se měli zaměřit na průběžné zvyšování efektivity práce – v rámci tohoto „boje“ pak využívat vzájemnou spolupráci, tvorbu dlouhodobých plánů – získávat přesné informace od místního partnera etc. Součástí tohoto procesu by měla být i schopnost poučit se z dosavadní praxe a doporučení vydaných DAC OECD.
5. Jak donoři, tak příjemci by měli zapracovat na vytvoření kvalitního systému reportování o realizovaných projektech. Právě kvalitní evaluace je jedním z nezbytných předpokladů vedoucích směrem ke kýžené efektivnosti ODA.
6. Oba partneři by měli jasně definovat svoje cíle a shodně také analyzovat dosavadní výsledky spolupráce. Definované cíle by měly být stanoveny co nejkonkrétněji. To znamená směřovat spoluprací na konkrétní sektory, problémy, oblasti a lokality. Na této úrovni je pak důležité vést dialog, do něhož budou mít, kromě zástupců vlád obou partnerských zemí, přístup i zainteresování odborní poradci z řad akademické sféry a neziskového sektoru. Velmi důležitá je ovšem i účast zástupců místní komunity, jichž se pomoc bezprostředně dotýká (OECD 2006b: 14).

## Monitoring 2007

Další kolo monitoringu proběhlo v roce 2007 – tedy v podstatě v poločase pěti let, kdy mělo dle signatářů Pařížské deklarace dojít v rámci efektivnosti při poskytování ODA k zásadním změnám. Na rozdíl od předchozího kola se ho zúčastnilo 54 rozvojových zemí, získaná data měla tedy mnohem vyšší vypovídající hodnotu.

A jak tedy vypadala realita v roce 2007?

V závěrečné zprávě je samozřejmě ve srovnání se stavem o dva roky dříve vidět, že se podařilo dosáhnout v řadě oblastí pokroku. Na druhou stranu autoři zprávy, rovněž konstatují, že tato progresa není v žádném případě dostatečná (OECD 2008a: 2).

Na základě zjištěných skutečností pak autoři doporučili tři hlavní změny v dosavadní politice:

1. Příjemci i donoři musí mnohem usilovněji spolupracovat na posilování národních systémů řízení rozvojové politiky.
2. Posílit vzájemnou odpovědnost za používání rozvojových zdrojů mezi donory a příjemci

navzájem na jedné straně a mezi příjemci a veřejností na straně druhé.

3. Nákladově efektivní řízení pomoci. Snaha snížit transakční náklady na minimum (OECD 2008a: 14–17).

### 1.1.8 Kritika Pařížské deklarace

#### Laurence Chandy, Brookings Institution

A jaká vlastně byla odezva na Pařížskou deklaraci ze strany odborné veřejnosti? Tak jako u každého přelomového kroku, i zde byly odezvy v podstatě smíšené. Samozřejmě bylo poukazováno na řadu přelomových kroků a snahu s neutěšeným stavem něco udělat. Přesto řada odborníků neskrývala své rozčarování.

Výstižně tuto kritiku shrnul odborník na problematiku rozvojové spolupráce Laurence Chandy. Ve svém police paperu *It's Complicated: the Challenge of Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness* publikovaném v září 2011 (Chandy 2011: 1). Tedy více než šest let po klíčové konferenci. Jedná se tedy o dostatečně dlouhou dobu, kdy je možné s odstupem hodnotit plnění stanovených závazků.

Hned v úvodu Chandy upozorňuje na fakt, že ze třinácti dílčích cílů bylo dosaženo pouze jednoho (Chandy 2011: 1). Hned vzápětí ovšem zmiňuje to pozitivní, co deklarace přinesla:

- podařilo se postavit stabilní základní kámen pro další zlepšování efektivnosti ODA
- vznikl poměrně propracovaný systém monitorování s řadou konkrétních indikátorů
- pět základních principů koresponduje s klíčovými prvky úspěšné rozvojové spolupráce
- Pařížská deklarace rovněž iniciovala klíčový dialog mezi Severem a Jihem
- podařilo se podpořit hlubší debatu o efektivnosti ODA – do ní se kromě zástupců mezinárodního společenství, národních vlád a zástupců akademické sféry zapojil i dříve opomíjený neziskový sektor. Podle Chandy pak jakákoliv kritika Pařížské deklarace přispívá ke zlepšení kvality debaty a zároveň oživuje zájem o problematiku ODA (Chandy: 2012: 2).

Laurence Chandy se ve svém příspěvku zamýšlí i nad tím, proč se v stanoveném termínu pěti let nepodařilo dosáhnout kýžených výsledků. Podle něj za tímto neúspěchem stojí zejména dvě příčiny:

Tím prvním důvodem je podle Chandyho skutečnost, že se Pařížská deklarace snaží vyřešit politickou otázku byrokratickým řešením problému: „*Jistě, řada nedostatků současného systému rozvojové pomoci je způsobena selháním byrokratického aparátu (nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými agenturami apod.). V minulosti došlo v této oblasti i díky Pařížské deklaraci k řadě*

*zlepšení. Problém je ovšem někde jinde. Většina příčin nedostatečné respektive nekvalitní rozvojové spolupráce se týká politiky. Sem spadá například nedůvěra v politické autority a instituce obecně, nedůvěra donorů ve zkorumpovanou vládu příjemce etc. Tyto problémy nemohou vyřešit rozvojové agentury. Přes svoje kontakty mohou jen stěží ovlivňovat vnitřní politickou kulturu daného státu.“* (Chandy 2011: 3)

Za druhé, velká zodpovědnost z plnění stanovených cílů ležela na vládách příjmových států. Vlády se měly zhostit řady složitých úkolů, což v řadě případů nebyly schopny. Tento problém se týkal 30 až 40 procent příjemců rozvojové pomoci z řad tzv. zhroucených států, jejichž vlády neměly dostatečnou kapacitu na to být dárcům rovnocenným partnerem. Těmito nerovnocennými podmínkami byla již od počátku narušena sama jedna z klíčových myšlenek Pařížské deklarace. Zmínka o vzrůstající odpovědnosti dárcovské komunity, která by měla přebírat agendu vlády daného státu se pak jeví jako zjevně nepraktická (Chandy: 2012: 2).

Zjištěné nedostatky i následná doporučení, respektive kritika se staly základním stavebním kamenem pro „korekční“ konferenci v ghanské Akkře v roce 2008.

## **1.2 Akční agenda z Accry**

Konference měla opět silnou odezvu mezi participujícími subjekty. Zúčastnilo se jí na 80 zástupců rozvojových zemí a všichni členové DAC OECD. Nezanedbatelná byla rovněž účast neziskových organizací (80 oproti 50 na předchozí konferenci v Paříži).

Je mylné se domnívat, že Akční agenda z Accry (AAA) popírala či anulovala principy Pařížské deklarace. Naopak. Cílem nově přijatého plánu bylo podle jeho signatářů: „*posílit a prohloubit Pařížskou deklaraci a efektivnost rozvojové spolupráce prostřednictvím širokého dialogu jak na státní, tak mezinárodní úrovni, ve snaze dosáhnout stanovených cílů do roku 2010,*“ (OECD 2008c: 1).

Kromě revize dosavadního postupu v rámci Pařížské deklarace byl summit v Accře podmíněn i řadou externích faktorů. Mezinárodní společenství se snažilo reagovat na nastupující globální recesi. Akční agendu z Accry je tak možné vnímat i jako potvrzení smluvních závazků mezi Severem a Jihem navzdory nejisté budoucnosti. Některé členské státy OECD (Kanada) dokonce na konferenci deklarovaly svůj záměr přes nepříznivé podmínky objem poskytované pomoci navýšit (Ludasová 2011: 52).

Autoři prohlášení si byli vědomi nedostatků, které signalizovaly především průběžné hodnotící zprávy. I proto se vydáním Akční agendy rozhodli zaměřit na ty tři „nejzranitelnější“ místa Pařížské deklarace:

1. *Vlastnictví* – příjemci rozvojové pomoci budou hrát rozhodující roli při určování rozvojové strategie – zároveň by měli převzít vůdčí roli při koordinaci rozvojové pomoci. Dárci by

měli při distribuci pomoci využívat pro úsporu náklady zejména existující transparentní kanály. K tomu by měl napomoci systém vzájemně hodnotících zpráv mezi oběma partnery. Donoři by měli být schopni vysvětlit, jakou částku na ODA poskytují, na co konkrétně ji poskytují a s jakými výsledky. Některé donorské státy (například Dánsko, Norsko, Švýcarsko) a Komise EU se rovněž rozhodly přistoupit k vlastním závazkům – nad rámec ujednané úmluvy.

2. V souvislosti se snahou o co největší transparentnost při poskytování ODA je třeba zmínit i vznik *Iniciativy za transparentnost mezinárodní pomoci* (International Aid Transparency Initiative, IATI). Jejím cílem je informovat o občany v zemích donorů i příjemců ODA o tom, jakým způsobem jsou vynaložené prostředky využívány.
3. *Inkluzivní partnerství* – tedy takové partnerství, na kterém participují nejen zástupci vlád příjemce a donora pomoci, ale rovnocenným partnerem jsou rovněž zastoupeni reprezentanti neziskového sektoru. Akční agenda z Accry rovněž kromě „tradičního“ modelu spolupráce Sever – Jih podporuje i spolupráci mezi samotnými rozvojovými státy (Jih – Jih).
4. *Plnění závazků* – a to těch, které budou měřitelné (ověřitelné a budou mít prokazatelný dopad na rozvoj). K tomu by měla napomoci i lepší koordinace mezi donory, omezení počtu sektorů, v nichž je pomoc poskytována, a naopak důraz na kvalitu poskytování ODA v sektorech zbylých. K tomuto bodu bychom mohli zařadit i poměrně kontroverzní a hojně kritizovanou otázku podmíněnosti při poskytování ODA, Tedy skutečnosti, že příjemci jsou pro obdržení pomoci nuceni plnit poměrně přísné podmínky.

### 1.2.1 Kritika

I když bývá Akční agenda z Accry hodnocena většinou pozitivně, objevuje se na oba dokumenty ze strany nevládních organizací poměrně silná kritika. Tu ve svém článku *Accra Agenda for Action: A Step Backwards?* shrnuje kupříkladu jihoafrická novinářka a aktivistka Miriam Mannak. Ostatně samotný překlad názvu inkriminovaného článku je výmluvný – Akční agenda z Accry: Krok zpátky. Co konkrétně zástupcům neziskového sektoru vadilo? Podle autorky článku je nedostatečná pozornost věnována kupříkladu genderovým otázkám (Mannak 2008).

Mannak v této souvislosti cituje zástupkyni ghanské ženskoprávní organizace Netgrith paní Hamidu Harrison:

*„Většina lidí žijících pod hranicí chudoby jsou ženy a dívky. Proto je zásadní analyzovat dopady dokumentů o efektivitě rozvojové pomoci na práva žen a rovnost pohlaví,“* (Mannak 2008).

Stejně jako Pařížská deklarace, tak i její následovnice z Accry čelila kritice za příliš technokratické pojetí celé problematiky rozvojové spolupráce. Podle nevládních organizací to není jen technický proces, do popředí je nutno stavět snížení chudoby, rovnost pohlaví, lidská práva, demokracii, genderovou otázku, sociální spravedlnost nebo ochranu životního prostředí. *„Problém*

*je mnohem složitější, s řadou proměnných, které jsou vzájemně propojeny,*“ (CSO 2008: 2).

Nevládní organizace rovněž mimo jiné volají po transparentnosti a otevřenosti informací o rozvojové pomoci. Důraz kladou zejména na srozumitelnost informací. Informace o poskytované ODA ze strany dárců v jazycích a formách, které odpovídají úrovni všech potencionálních příjemců (CSO 2008: 4).

Zástupci neziskového sektoru rovněž ve svém společném prohlášení kritizovali příliš liberální systém požadavků na systém veřejných zakázek. Kvůli tlaku na odstraňování diskriminace na základě národní příslušnosti roste obava z otevření cesty společnostem ze Západu na úkor těch z rozvojových zemí (CSO 2008: 5).

Kritice je rovněž podroben i systém monitorování dosavadní činnosti při distribuci ODA. Autoři navrhují nahradit současný systém sebehodnocení nezávislým evaluačním orgánem. Rovněž by měl být více akcentován názor samotných příjemců rozvojové pomoci – a to jak na úrovni vlád, tak neziskových organizací působících v oblasti (CSO 2008: 7).

Ve stejném období, kdy se konala konference v Accře, spolupřátali zástupci 380 neziskových organizací v ghanské metropoli paralelní summit. Jeho výsledkem byl dokument nazvaný *A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness*.

Mezi hlavní výtky kromě již výše zmíněné genderové otázky i jistá „podmíněnost“ při distribuci pomoci. Příjemci jsou nuceni splnit řadu poměrně náročných podmínek – kromě dodržování lidských práv nebo míry inflace se týkají i omezování respektive privatizace veřejných politik. I to se stalo terčem poměrně ostré kritiky: *„Rozvojové země jsou nuceny krátit veřejné výdaje. To znamená, že země je trestána za snahu investovat v sociální oblasti,*“ reagoval kupříkladu ve svém vystoupení Gemma Abada ze světové konfederace odborových svazů (Mannak 2008: 32).

Již zmíněná Hamada Harrison pak celkově vnímá Akční agendu z Accry jako krok zpět: *„Akční agenda je příliš slabá a není dostatečně účinná, aby dostala rozvojovou pomoc k těm nejpotřebnějším,*“ (Mannak 2008: 33).

### **1.3 Konference v Pusanu**

V návaznosti na průběžné výsledky evaluací implementace principů Pařížské deklarace, ale i nové globální výzvy (mimo jiné celosvětovou finanční krizí) se na přelomu listopadu a prosince roku 2011 uskutečnilo v jihokorejském Pusanu čtvrté setkání o efektivnosti mezinárodní rozvojové spolupráce. Více než 3000 delegátů se v něm usneslo na přijetí nového dokumentu, který potvrdil správnost dosavadního vývoje, zároveň však poukázal na nutnost těsnější spolupráce, mezi aktéry. (OECD 2011: 1)

Výběr místa setkání, tedy Jižní Korea, měl i svou symbolickou rovinu. Jedná se o jediný stát, který byl původně jedním z příjemců pomoci a v současnosti je štědrým dárcem, členem DAC OECD.

Aktéři se shodli na nutnosti pokračovat v kurzu určeném v Paříži a Accře.

Spíše než výsledným usnesením se ovšem konference v Pusanu stala převratná složením delegátů. Poprvé v historii se kromě zástupců donorů a příjemců, účastnili setkání i reprezentanti neziskového sektoru. Došlo tak v praktické podobě k naplnění paragrafu 20 Akční Agendy z Akry: *„Zavazujeme se k hlubší spolupráci s civilním sektorem a vytvoření takového prostředí, které přispěje v maximální míře k rozvoji.“* (OECD 2008:4)

Výsledkem tohoto spojení bylo vytvoření Globálního partnerství pro rozvojovou spolupráci, která má za cíl těsnou spolupráci jednotlivých aktérů v oblasti rozvoje.

## **2. Implementace principů Pařížské deklarace**

### **2.1 Rozvojová spolupráce před rokem 1989**

Tradice České zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) sahá hluboko před rok 1989. Je ovšem nutné hned na úvod poznamenat, že aktivity tehdejšího Československa v této oblasti byly silně ovlivněny atmosférou probíhající studené války. Pomoc směřovala zejména k nově se etablovujícím rozvojovým státům s prosocialisticky orientovanou vládou. Spolupráce měla různou míru intenzity, která byla determinována především zahraničně politickými zájmy Československa, potažmo Sovětského bloku.

Socialistické Československa pak, dle formy a míry spolupráce, rozlišovalo tyto kategorie příjmových států:

#### **Země přednostního zájmu**

Jednalo se o státy, kam prioritně směřovala československá pomoc. Koordinace pomoci probíhala ve spolupráci s dalšími státy RVHP: Ghana, Guinea, Mali, v 80. letech přibyl navíc Afghánistán, Angola, Etiopie, Jižní Jemen, Mozambik a Nikaragua.

#### **Země československého zájmu z hlediska rozvoje dlouhodobých politických a hospodářských vztahů**

Jednalo se o ty státy, které už alespoň do jisté míry praktikovaly prvky centrálně plánovaného hospodářství: Sýrie, Alžírsko, Libye, Irák, Írán, Indie, Kongo, Benin, Mexiko, Venezuela, Guinea-Bissau, Nigérie.

#### **Mimoevropské socialistické země**

Rozvojové země se socialistickou vládou, kam rovněž směřovala československá pomoc, byť s menší intenzitou než u předchozí kategorie: Kuba, Mongolsko, Severní Korea, Vietnam, Laos, Kambodža.

#### **Ostatní rozvojové země**

Jednalo se o státy z kategorie rozvojových zemí „s prozápadní orientací“, do nichž československá pomoc z pochopitelných důvodů nesměřovala.

Intenzita poskytované pomoci se samozřejmě lišila, podle politické situace v „příjmovém státě“.

Kromě rozvojových zemí se pomoci dostávalo i řadě národně osvobozeneckých zemí hnutí. Československá rozvojová spolupráce pak měla celou řadu podob:

**a) hmotná pomoc**

Dodávky potravin, léků, pracovních nástrojů. Pomoc se týkala výhradně mimoevropských socialistických států a zemí tzv. přednostního zájmu.

**b) technická pomoc**

Do této oblasti spadalo zejména vysílání odborníků, ale i přijímání stážistů, kteří se v Československu zaučovali pro práci v klíčových průmyslových a zemědělských oblastech. Technická pomoc byla poskytována pro mimoevropské socialistické země a země přednostního státu bezplatně.

**c) stipendijní programy na československých vysokých školách**

Cílem těchto programů bylo zajistit v klíčových odvětvích příjmových států kvalifikované odborníky. Do začátku 90. let, kdy byl štědře dotovaný projekt ukončen, jej absolvovalo na dvacet tisíc stipendistů. Ti studovali jednak na jednotlivých vysokých školách, jednak přímo na za tímto účelem zřízené Univerzitě 17. listopadu. K výcviku posluchačů vojenských vysokých škol pak byla ustanovena zahraniční fakulta při Vojenské Akademii Antonína Zápotockého.

**d) vládní úvěry**

Do té oblasti spadají jednak bezplatné úvěry až do výše 200 milionů Kčs ročně, jednak vládní úvěry na odběr zboží a služeb. Jejich realizaci měly na starosti výhradně podniky zahraničního obchodu. Ty realizovaly i řadu náročných zakázek v podobě investičních celků. V rámci této pomoci byly do příjmových oblastí vysílání rovněž pracovníci podniků zahraničního obchodu, kteří jednak pomáhali s realizací projektu, jednak se zaškolováním místního personálu. Harmonizaci rozvojové spolupráce a zejména řízení součinnosti jednotlivých podniků zahraničního obchodu pak měl na starosti *Zvláštní odbor pomoci rozvojovým zemím* zřízený v roce 1980 při Federálním ministerstvu zahraničního obchodu (Jelínek, P. aj. 2005, s. 114 – 115).

Jistou zajímavostí při financování a realizace československé rozvojové spolupráce byl tzv. *Fond Solidarity Národní Fronty ČSSR*. V jeho rámci byla všem obyvatelům (členům ROH) strhávána část mzdy na podporu „*národně osvobozeneckých hnutí v zemích tzv. Třetího světa.*“



## 2.2 Transformace rozvojové spolupráce po roce 1989

Rok 1989 znamenal v českých dějinách nejen důležitý mezník vzhledem k vnitřnímu demokratizačnímu procesu, ale i vzhledem k zahraničněpolitické orientaci země. První polovinu 90. let můžeme v důsledku dopadů těchto změn na rozvojovou zahraniční spolupráci označit jako období tápání, respektive výrazného útlumu. Nová garnitura se v zahraniční politice poměrně rychle začala orientovat na Západ, hlavní prioritou se stalo brzké zapojení do atlantických, respektive unijních integračních uskupení. V důsledku toho došlo v podstatě v rámci několika měsíců k pozastavení československých projektů v rozvojovém světě. Kvůli nedostatečnému krytí ze strany vládních institucí, přestala být oblast rozvojové spolupráce lukrativní i pro československé podniky. Ty se v nově vzniklém tržním prostředí začaly orientovat především na oblasti s dostatečným kapitálem.

Teprve v roce 1995 v souvislosti se vstupem České republiky do *Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj* (OECD) můžeme hovořit o jisté renesanci programu rozvojové spolupráce. Byť ve výrazně omezené míře a za zcela odlišných podmínek. Základním postulátem v tomto procesu se pak staly *Zásady pro poskytování zahraniční pomoci* schválené českou vládou v březnu 1995.

V ní se Česká republika zavázala k postojům OECD a mezinárodně uznávaným zásadám při poskytování rozvojové spolupráce. V praktické rovině pak dokument vytyčil základní postup při její realizaci, kdy příprava a realizace projektů spadala pod kompetenci jednotlivých ministerstev, jako koordinátor pak působilo Ministerstvo zahraničních věcí.

Priority při poskytování rozvojové spolupráce měly být stanoveny na základě několika faktorů – potřebnost pomoci (daná sociální a ekonomickou úrovní přijímací země), vztah příjemce k České republice, úroveň demokracie a dodržování lidských práv a míra efektivity využití poskytované pomoci. Exnerová a kol. Ve své studii (Exnerová a kol., 2008) ovšem upozorňují na skutečnost: „že velice nízký podíl nejméně rozvinutých zemí nespolečil o tom, že by se kladl důraz na kritérium potřebnosti.“

Pro Českou rozvojovou spolupráci druhé poloviny 90. let je charakteristická kromě výše popsaného vágního institucionálního zakotvení i výrazná sektorová roztržitost. V letech 1996 až 2000 realizovalo MZV ve spolupráci s ostatními resorty projekty ve čtyřech desítkách zemí. Vzhledem k omezeným finančním prostředkům vedla tato diverzifikace zejména k tomu, že byly realizovány pouze menší projekty s nepřilíživým dopadem.

Jednotlivé projekty postrádaly koncepční vedení, často vznikaly nárazově, bez delších časových konsekvencí.

Výrazným milníkem v realizaci nejen rozvojových, ale zejména humanitárních projektů

v 90. letech je zapojení nevládních organizací. Přestože první Československá iniciativa podobného charakteru vznikla již v souvislosti s devastujícím zemětřesením v Arménii v roce 1988, naplno se rozvinula až právě v devadesátých letech mimo jiné kvůli válkám v bývalé Jugoslávii.

Zásadním milníkem v realizaci české rozvojové spolupráce je *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce na období 2002 - 2007*. Základem pro nový dokument byla *Analýza a zhodnocení realizace zahraniční rozvojové pomoci ČR za období let 1996 až 2000*. Zpráva hodnotila dosavadní postup jako zcela nedostatečný a neodpovídající současné celosvětové praxi. Jako odpověď na tento neutěšený stav tak Ministerstvo zahraničních věcí přišlo s novou koncepcí, kterou předložilo vládě ke schválení v lednu 2002.

Koncept se snažil reflektovat nejen tradici české rozvojové spolupráce, ale zároveň se jeho vydáním Česká republika přihlásila k mezinárodním závazkům vyplývajícím mimo jiné z Rozvojových cílů tisíciletí (MDG). Za hlavní tak vláda v souladu s nimi stanovila omezování chudoby v rozvojových zemích.

V čem vlastně tkvěla jistá revolučnost nového konceptu?

Jestliže jsme v souvislosti s devadesátými lety hovořili o neukotvenosti, roztržitosti a nízké efektivitě poskytované pomoci, nový přístup právě na tyto neduhy předchozí dekády reagoval.

Ministerstvo zahraničí především přehodnotilo svůj dosavadní přístup – více příjemců, menší objem pomoci a rozhodlo se vytipovat menší počet států, které budou podporovány dlouhodobě a systematicky. Tím byl položen základní kámen pro sektorovou teritoriální koncentraci české zahraniční rozvojové spolupráce. Bylo tak stanoveno 20 prioritních zemí, ve kterých byla česká ZRS realizována.

Změny v organizaci rozvojové spolupráce se ovšem výrazně dotkly i MZV, respektive institucionálního zakotvení při poskytování zahraniční spolupráce. Při Ústavu mezinárodních vztahů vzniklo Rozvojové středisko, které mělo koordinovat programy ZRS, spolupracovat s jednotlivými resorty, monitorovat a vyhodnocovat probíhající projekty, ale i zapojení neziskového sektoru. Právě otevřenost vůči nestátním subjektům, kteří přestaly být vnímány jako konkurence, ale naopak jako často nezbytný aktér v rámci projektového cyklu, je rovněž důležitým posunem směrem k moderní, efektivní a účinné rozvojové spolupráci.

Vstup České republiky do Evropské unie v roce 2004 výrazně ovlivnil nejen řadu dalších aspektů veřejného a společenského života, ale rovněž i oblast rozvojové spolupráce. Kromě jistých „technikálií“ souvisejících zejména s novým *Zákonem o veřejných zakázkách* (č. 40/2004 Sb.), který lépe odpovídal evropským směrnici, vzrostly se vstupem do evropských společenství rovněž možnosti pro české subjekty účastníci se rozvojového procesu. Ty mají od vstupu do EU příležitost účastnit se výběrových programů pořádaných unijní agenturou EuropeAid. Vzhledem k náročnosti podmínek výběrového řízení je však jejich participace v porovnání s národní úrovní spíše symbolická.

## 2.3 Současná organizace systému české rozvojové spolupráce

### 2.3.1 Transformace

Jedním z klíčových dokumentů, který položil jasný legislativní podklad pro transformaci systému české rozvojové spolupráce, byl zákon o zahraniční rozvojové pomoci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí. Norma, která vstoupila v platnost 1. 6. 2007, byla v podstatě završením reformních snah, které probíhaly v této oblasti od přelomu tisíciletí.

Dokument mimo jiné jasně rozlišuje rozdíl mezi rozvojovou spoluprací a humanitární pomocí. Dále vymezuje pravomoci a působnost jednotlivých orgánů státní správy. To můžeme považovat za reakci na neblahou praxi z devadesátých let, kdy ministerstva prováděla řadu činností bez větší koordinace a kooperace. Klíčovou roli v tomto procesu pak měla sehrát nově ustanovená Česká rozvojová agentura, zřízená rovněž zákonem.

Česká republika během institucionální reformy svojí ZRS v podstatě volila ze tří možných variant:

- Sjednocení agendy pod Ministerstvo zahraničních věcí a vytvoření rozvojové agentury, jejímž hlavním úkolem je zajistit realizaci projektů rozvojové spolupráce. (v praxi se osvědčilo například ve Švédsku nebo v Norsku.

- Vytvoření nové instituce pod Ministerstvo zahraničních věcí (Irsko, Finsko), která sjednocuje všechny části projektového cyklu.

- Zřízení vlastního ministerstva zaměřeného pouze na rozvojovou spolupráci (Spojené království)

Česká republika zvolila první variantu, zbylé dvě se ukázaly v současných podmínkách jako neprůchozí. (Exnerová 2008).

Jak tedy nově vypadá institucionální uspořádání ZRS ČR?

Přehledný popis přináší následující přehled, doplněný rovněž schématem v příloze č. 4:

### 2.3.2 Aktéři

#### Ministerstvo zahraničních věcí

- Připravuje strategické a koncepční dokumenty, každoroční plány dvoustranné rozvojové spolupráce i střednědobé výhledy, zadává evaluace rozvojových projektů a programů a řídí Českou rozvojovou agenturu.

### Česká rozvojová agentura

- Je hlavním nástrojem implementace rozvojové spolupráce a jejím výkonným orgánem. Má na starosti vypisování výběrových řízení (ve formě veřejných zakázek i dotací) k jednotlivým projektům, podpisy smluv s dalšími aktéry a monitoring projektů.

### Resortní ministerstva

- Podílí se na realizaci výběrových řízení v souvislosti se sektorovým zaměřením projektu. Např. na podpoře zemědělské produkce v Gruzii se tak podílí experti Ministerstva zemědělství, zdravotnického programu v Kambodži pak jejich kolegové z Ministerstva zdravotnictví apod.

### Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci

- Koordinuje činnost jednotlivých ministerstev

### Zastupitelské úřady

- Plní důležitou roli při identifikaci a formulaci projektů, monitoringu jejich realizace. Mimo to zůstávají důležitým styčným bodem pro státní instituce, ale i realizátory projektů z České republiky.

Nepřímou, ovšem přesto důležitou roli sehrávají i další činitelé.

### Nevládní organizace a další zástupci

- Nevládní organizace zabývající se rozvojovou spoluprací jsou sdružené zejména v Českém fóru pro rozvojovou spolupráci, zástupci podnikatelského sektoru v Platformě podnikatelů pro zahraniční rozvojovou spolupráci. Samozřejmě působí i celá řada subjektů mimo tato sdružení. Svůj vliv se snaží prosadit nejrůznější lobbistické skupiny. Tito aktéři pak hrají důležitou roli jak v rovině formální – při spolupráci v rámci projektového cyklu, tak neformální. Podle představitelů ČRA je to právě tlak podnikatelských subjektů, který brání otevření výběrových řízení pro zahraniční konkurenci (interview4).

V jistém smyslu tak můžeme hovořit o „privatizaci rozvojové spolupráce“, kdy stát nemá a vlastně ani nemůže mít monopol na realizaci projektů, naopak je nucen těsně spolupracovat s dalšími aktéry ze soukromé sféry.

## Vláda

- Po dobu rozvojové spolupráce svým způsobem ovlivňuje i vláda a to výší státního rozpočtu vyčleněného na tuto činnost.

Jestliže Zákon o zahraniční rozvojové pomoci tvoří základní pilíř nově transformované ZRS, její současnou podobu pak jasně definuje Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období let 2010 – 2017. Ta jasně stanovuje základní principy ZRS, ale určuje i priority pomoci v daném časovém úseku.

Koncepce se hned ve své úvodní části odvolává na řadu klíčových mezinárodních dokumentů zaměřených na efektivní rozvojovou spolupráci (Konference OSN k financování rozvoje v Monterrey, Pařížská deklarace, Akční agenda z Akkry). Sama koncepce pak rovněž vychází ze zvláštního hodnocení DAC OECD z roku 2007 (MZV, ČR 2010:5)

Cílem ZRS ČR je naplňovat a podporovat českou zahraniční politiku, jehož je ZRS integrální součástí. Výchozím bodem pak jednoznačně zůstávají Rozvojové cíle tisíciletí (Millennium Development Goals – MDGs)

Rámcovým, strategickým cílem je „odstraňování chudoby, podpora bezpečnosti a prosperity prostřednictvím efektivního partnerství, které umožní chudým a málo rozvinutým zemím realizovat jejich rozvojové cíle.“ (MZV ČR 2010:5)

### **2.3.3 Principy**

V koncepci se Česká republika už přímo odkazuje na klíčové mezinárodní dokumenty jako je Pařížská deklarace nebo Akční agenda z Akkry. Přímou jsou zmíněny pojmy jako vlastnictví, partnerství a vzájemná odpovědnost „ČR bude dle svých možností podporovat posilování systémů partnerských zemí a zvyšování kapacit jejich rozvojových aktérů tak, aby mohli hrát aktivnější roli při formulování a realizaci rozvojových politik svých zemí.“ (MZV ČR 2010:7)

Důležitým posunem je i důraz na transparentnost, kdy „Česká rozvojová politika je transparentní, je otevřena veřejné diskusi, která zahrnuje nestátní neziskové organizace, podnikatelskou sféru, akademickou obec a další zainteresované složky občanské společnosti. Průběžná informovanost veřejnosti o záměrech, projektech a výsledcích rozvojové spolupráce napomáhá ke zvýšení všeobecné podpory rozvojové spolupráce.“ (MZV ČR 2010:7).

Česká republika tak jasně deklaruje otevřenost i dalším aktérům z neziskové i komerční sféry.

### 2.3.4 Priority

Při určování prioritních zemí pro dvoustrannou spolupráci plánovači Ministerstva zahraničních věcí vycházeli zejména z těchto faktorů: (MZV ČR 2010:12).

- historická vazba na dané teritorium
- dosavadní programová spolupráce s osmi prioritními zeměmi
- zkušenosti z předcházejícího programovacího období a doporučení OECD/DAC a Světové banky snížit počet prioritních zemí
- snaha o vyvážený přístup mezi zahraniční rozvojovou spolupráci jako prostředkem a odstraňování chudoby a plnění dalších Rozvojových cílů tisíciletí jako integrální součástí české zahraniční politiky. U každé země existují primární důvody pro poskytování ZRSČR (odstraňování chudoby, transformace, demokratizace, integrace, stabilizace, bezpečnost)
- doporučení OECD/DAC „stanovit a používat širší rozvojová kritéria vedoucí k vyváženějšímu seznamu prioritních zemí“ (DAC OECD 2007: 14)

Na základě těchto faktorů bylo určeno pět prioritních zemí s nejvyšší formou spolupráce: Afghánistán, Bosna a Hercegovina, Etiopie, Moldavsko, Mongolsko. Dále pět programových zemí, „ve kterých jsou ve střednědobém horizontu potřebné a žádoucí rozsáhlejší rozvojové aktivity ČR.“ (MZV ČR 2010:14). Konkrétně jde o: Gruzii, Kambodžu, Kosovo, Palestinské autonomní území a Srbsko.

Sektorové priority reflektují komparativní výhody České republiky, zkušenost s politickou transformací, ale i rozdělení úkolů v rámci DAC OECD (MZV ČR 2010:16).

Mezi sektorové priority pak patří: životní prostředí, zemědělství, sociální rozvoj, ekonomický rozvoj (včetně energetiky).

Kromě toho se Česká republika zavazuje nadále podporovat v rámci své činnosti „univerzální“ principy, jako je podpora demokracie, lidských práv a společenské transformace (MZV ČR 2010:16).

### 2.3.5 Projektový cyklus

Projektový cyklus tvorby dvoustranných projektů se skládá z celkem pěti fází. Úlohu aktérů v jednotlivých fázích pak definuje Metodika projektového cyklu (MZV ČR, 2011):

#### fáze programování

• slouží k analýze, hospodářské, sociální a politické situaci v potencionálních kandidátech rozvojové spolupráce. Důležitou roli v tomto procesu sehrávají především zastupitelské úřady,

popřípadě příslušné odbory Ministerstva zahraničních věcí. Mimo to jsou sledovány priority a potřeby vlád jednotlivých zemí. Právě v této části cyklu dochází k stanovení priorit české rozvojové spolupráce na příslušné období. Výstupním dokumentem je již zmíněná Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období let 2010 – 2017.

#### fáze identifikace

- kdy jsou rozpracována jednotlivá sektorová témata a možnosti spolupráce. Jistým zpřesněním ve spolupráci s lokálními partnery je pak další fáze.

#### fáze formulace

- zde sehrává důležitou roli právě Česká rozvojová agentura, která plní funkci prostředníka mezi nabídkou (dárce) a poptávkou (příjemce).

#### fáze realizace a monitoringu

- je patrně pro veřejnost nejviditelnější částí celého cyklu. Po ukončení výběrového řízení vítězný subjekt realizuje samotný projekt v zemi příjemce. Úspěšná implementace je pak pravidelně monitorována jak ze strany České rozvojové agentury, tak lokálních autorit.

#### fáze evaluace

- má sloužit k zpětnému hodnocení realizovaných projektů. Jak ovšem připomíná v rozhovoru pracovník České rozvojové agentury: „Vzhledem k vysokým finančním nákladům, dochází k tomuto hodnocení jen zřídka“ (interview 4)

Tím se dostáváme k důležitému problému celého projektového cyklu. Popsali jsme si ideální podobu spolupráce s aktivním zapojením jednotlivých partnerů. Praxe ovšem bývá, jak už kvůli finančním limitům, tak kvůli specifickým podmínkám v zemi příjemce, často odlišná (interview 3).

## **2.4 Implementace principů Pařížské deklarace**

### **2.4.1 Implementace principů Pařížské deklarace do rozvojové spolupráce České republiky**

Cílem předkládané případové studie je ověřit (ne)plnění závazků, ke kterým se Česká republika zavázala signováním Pařížské deklarace. Jak se daří naplňovat pět základních principů deklarace. Z kapacitních důvodů této práce, a zejména z důvodů neexistence relevantních dat,

použijeme jako vzorek dva cílové subjekty české ODA – konkrétně se jedná o Kambodžu a Palestinské autonomní území. Byť obě země mají odlišnou historii i kulturní a společenské prostředí, jedná se v obou případech o programové země se statusem LDC – (Least Developed Countries) – tedy nejméně rozvinuté.

## **2.5 Metodologický postup**

V souvislosti s podpisem Pařížské deklarace zahájila Česká republika v roce 2007 klíčovou reformu svojí rozvojové politiky. Ke změnám došlo jak v institucionálním uspořádání – zejména vznikem ČRA, tak zúžením sektorového zaměření a snížením počtu přijímajících rozvojovou pomoc. Celkově tak došlo k výraznému zjednodušení a zvýšení transparentnosti systému.

Ovšem jak se daří se Pařížskou deklaraci – tedy mezinárodní závazek České republiky – naplňovat?

Při posuzování efektivnosti rozvojové spolupráce je vždy třeba mít na paměti, že se jedná o donora a partnera, kdy konečný výsledek a podobu ovlivňuje každý z nich. I proto klade Pařížská deklarace nároky zvlášť na donora, zvlášť na partnera.

Nás v našem případě zajímá výkon donora – tedy České republiky.

Stejně tak je důležité, aby byla rozvojová spolupráce mezi partnery reflektována jako dynamický proces probíhající na dvou dimenzích:

- a) *vstupy (inputs)*, tedy závazky založené na pěti základních principech, ke kterým se státy přihlásily na Pařížské deklaraci – ty jsou sledovatelné právě na sérii 12 indikátorů
- b) *výstupy (outputs)*, tedy to, co státy skutečně udělají. V našem případě nás tedy bude zajímat, jak se České republice daří naplňovat principy *vlastnictví, spojenectví, harmonizace, řízení na základě výsledků a posilování vzájemné odpovědnosti*.

Případné rozdíly mezi inputs a outputs (závazkem a skutečným stavem) se následně pokusíme analyzovat – nalézt příčiny možného nepoměru.

Nejprve je však nutné teoretické principy rozpracovat do měřitelné a tudíž ověřitelné podoby. K této operaci dospějeme pomocí důsledné práce s pojmy a relevantní literaturou.

### **2.5.1 Vlastnictví**

#### ***závazek z Pařížské deklarace***

závazek poskytovat rozvojovou pomoc na základě zájmů partnerských zemí /příjemců.

Pro donora (v našem případě Českou republiku) z toho vyplývá povinnost respektovat vedení



země příjemce a podporovat ho ve všech výše zmíněných činnostech (OECD 2005: 6)

### ***Definice***

hned u prvního principu narážíme na úskalí přesné definice. To se ostatně ukázalo už v průběžných hodnotících zprávách (viz OECD report 2006, 2008). Na stejnou překážku naráží i celá řada autorů (např. Wood et al 2008: 23 – 24) zabývající se danou problematikou. Jaká je hranice mezi „vůdcovstvím“ obou partnerských zemí. Jak tuto hranici ovlivní specifické vnitropolitické podmínky v případě příjemce?

Přes tyto nejasnosti v současnosti převládá názor, že vlastnictví lze v daném kontextu Pařížské deklarace vnímat jako „možnost příjemce (jeho vlády, ale v širším pojetí i dalších „domácích“ činitelů) nezávisle rozhodovat o podobě a využití poskytované pomoci. Role donora by měla v ideálním případě být pouze asistenční (FMECD 2008: 34).

### ***Měřitelnost***

v případě vlastnictví nás bude zajímat, zda Česká republika v daných programech umožňuje svému partnerovi rozhodnout se o tom, kam bude pomoc směřovat. Stanovená kritéria jsme právě z důvodu značných nejasností nastavili poměrně volně.

### ***Ukazatele***

ANO – partner rozhoduje o podobě pomoci, účastní se implementačního procesu

NE – k implementaci dochází bez účasti partnerské země a jeho představitelů

0,5 – Dochází k prolnutí obou předchozích odpovědí – nelze jednoznačně stanovit

## 2.5.2 Spojenectví

### *závazek z Pařížské deklarace*

Dárci kromě respektu k zájmům a potřebám svého partnera (viz předchozí bod) dbají na využívání místních institucí.

### *Definice*

Tento princip znamená pro donory především schopnost přizpůsobit se lokálním podmínkám, standardům a kapacitám příjemce.

### *Měřitelnost*

K implementaci dochází prostřednictvím systému příjemce. S využitím jeho pracovníků, institucí, systému kontroly apod. Pouze v případě, že zde takové systémy dosud nejsou k dispozici, dochází k využití kapacit donora.

### *Ukazatele*

ANO – v případě, že jsou k dispozici, jsou využívány instituce kapacity příjemce

NE – K implementaci ODA dochází pouze s využitím distribučních kanálů a kapacit donora.

0,5 – Dochází k prolnutí obou předchozích odpovědí – nelze jednoznačně stanovit

## 2.5.3 Harmonizace

### *závazek z Pařížské deklarace*

Zajistit koordinaci mezi donory.

Toto spojenectví se týká zejména společných opatření v oblasti plánování, financování, distribuce, monitorování, hodnocení a podávání zpráv vládě o dárcovských aktivitách a tocích. Působí-li v dané rozvojové zemi více aktérů, snaží se vzájemnou koordinací ke zvýšení efektivnosti poskytované ODA.

### *Definice*

Princip spojenectví je poměrně jasný – jedná se o spolupráci více donorů ve prospěch partnerské země. Ovšem je třeba mít na paměti, že toto spojenectví může mít více rovin – od „politické“ na té nejvyšší úrovni, až po tu ryze praktickou, implementační úroveň při spolupráci na konkrétním programu přímo v terénu. Netřeba asi předesílat, že mezi těmito úrovněmi jsou velké rozdíly.

### ***Měřitelnost***

v našem případě nás bude zajímat rovina implementační. Tedy to, zda Česká republika na svých projektech přímo v Kambodži, respektive v Palestině spolupracuje i s dalšími donory. Nabízí se otázka relevance a dostupnosti dat – možnost zjistit, že v zemi na obdobném projektu pracují paralelně hned dva dárci.

### ***Ukazatele***

ANO – Česká republika spolupracuje při implementaci rozvojových programů subjektů i s dalšími subjekty

NE – Česká republika se na daných rozvojových projektech podílí sama, bez účasti dalších partnerů

0,5 – Dochází k prolnutí obou předchozích odpovědí – nelze jednoznačně stanovit

## **2.5.4 Řízení na základě výsledků**

### ***závazek z Pařížské deklarace***

Tento princip zavazuje donora respektovat monitorovací a evaluační systémy vyhovující zejména potřebám příjemce.

### ***Definice***

Stejně jako v případě vzájemné odpovědnosti, i u tohoto principu zdůrazňují autoři největší prostor pro možné zlepšení. I zde bývá problém s přesným vymezením pojmů (Wood et al 2008: 40). Řízení na základě výsledků můžeme chápat jako úsilí o co největší progresivitu a efektivitu probíhajícího procesu. Těmto proměným jsou podřízeny i další veličiny. Donor je z tohoto důvodu nucen přijmout evaluační a monitorovací proces příjemce.

### ***Měřitelnost***

V tomto případě je měření jednoduché. Zaměříme se na skutečnost, zda Česká republika využívá existující evaluační nástroje svého příjemce, nebo se naopak spoléhá na své vlastní.

### ***Ukazatele***

ANO – Česká republika respektuje a využívá existující evaluační a monitorovací systémy svého partnera

NE – Česká republika využívá vlastní metody evaluace a monitoringu

0,5 – Dochází k prolnutí obou předchozích odpovědí – nelze jednoznačně stanovit

## **2.5.5 Vzájemná odpovědnost**

### ***závazek z Pařížské deklarace***

Donor se zavazuje poskytovat svému partnerovi včasné, transparentní a srozumitelné informace o tocích ODA. Obě partnerské země spolu dopředu konzultují své rozvojové plány a priority.

### ***Definice***

Cílem tohoto závazku je, aby se oba partneři navzájem „ohlídali“. I proto onen prvek oboustranné konzultace rozvojových plánů. Otázkou je, co si představit pod pojmem „poskytovat včasné informace“. S jakým časovým horizontem pracovat?

### ***Měřitelnost***

ANO – Česká republika konzultuje s partnerem priority v oblasti poskytované pomoci

NE – Česká republika nekonzultuje s partnerem priority v oblasti poskytované pomoci

0,5 – Dochází k prolnutí obou předchozích odpovědí – nelze jednoznačně stanovit

### 3. Výsledky

Jako datová banka nám sloužily údaje České rozvojové agentury věnované projektům v Kambodži a v Palestinském autonomním území. Nutno podotknout, že dostupnost dat k jednotlivým projektům české rozvojové pomoci je obecně problém. V řadě zemí (nejmarkantněji v případě Mongolska) dostupné údaje a evaluační zprávy zcela chybí. Jak prozradil autorovi této práce pracovník ČRA, problém je zejména ve financích: „*Na tvorbu evaluací bychom potřebovali ročně v ideálním případě zhruba padesát milionů korun, nicméně máme k dispozici pouze pět,*“ (interview 1). Pro úplnost dodejme, že roční rozpočet ČRA na rok 2014 činil ????

Získávání dostupných údajů k vyhodnocení tak bylo z výše zmíněných důvodů značně komplikované – Česká republika neplní jeden ze zásadních požadavků, ke kterým se zavázala svým podpisem Pařížské deklarace. Tedy pravidelnou tvorbu evaluačních zpráv a informování OECD o činnosti v oblasti rozvojové politiky. Je otázkou odpovědných autorit na Ministerstvu zahraničí, jak se k dané problematice postaví.

Data byla získána zejména:

1. rešerší dostupných dokumentů (evaluace projektů)
2. rozhovory s pracovníky ČRA, MZV, neziskového sektoru
3. dotazníkovým šetřením (neziskový sektor)

Svoji pozornost jsme zaměřili na projekty realizované od začátku roku 2013 do června roku 2015.

Samozřejmě lze namítnout, že zvolený časový úsek mohl být širší, k danému kroku nás však vedly zejména tyto pohnutky:

1. dostupnost dat
2. koncepce české zahraniční politiky
3. mezinárodní závazky – vstup do DAC OECD

„*Vstupem do DAC, hlavního fóra pro koordinaci mezinárodní rozvojové spolupráce, získává ČR, která byla dosud v pozici pouhého pozorovatele, lepší přístup ke sdíleným mezinárodním zkušenostem a možnost hlasovat a jinak aktivně zasahovat do debaty o budoucnosti rozvojové spolupráce,*“ komentoval vstup do DACu tehdejší předseda správní rady FORS (CITACE)

U každého z posuzovaných projektů nás zajímala kritéria vycházející ze základních principů Pařížské deklarace.

### 3.1 Limity výzkumu

Jak už jsme zmínili, i přes smluvní závazky je sledování dodržování Pařížské deklarace překvapivě opomíjeným tématem. A to jak v rovině „praktické“ – strukturami MZV a ČRA (interview 1), tak i akademické (interview 2). I proto jsme během výzkumu naráželi na jistá úskalí, která naši práci a relevanci zjištění do jisté míry limitovala:

- Nejzávažnější překážkou, se kterou jsme během výzkumu zápolili, byla již zmíněná absence relevantních dat. K vedeným projektům existují na stránkách České rozvojové agentury pouze základní sdělení formálně informující o vedených projektech. Zásadnější informace, které by se zmiňovaly o souvztažnosti projektu a závazků daných Pařížskou deklarací, bohužel chybí. Z tohoto důvodu jsme museli vytvořit vlastní metodický postup, jak tyto informace ověřit.
- Kvůli absenci některých dat byl autor kromě zpracování evaluačních zpráv donucen využít jako doplňkový zdroj informací i rozhovory s pracovníkem ČRA, který se implementací projektů zabývá. Jedná se samozřejmě o neocenitelné zkušenosti člověka přímo „z terénu“, na druhou stranu je třeba brát v potaz, že se jedná o subjektivní názory jedince, a proto je nutné k nim i přistupovat s patřičnou opatrností.

Při výzkumu rovněž narážíme na problém, na který poukazoval už Wiliam Easterly (Easterly 2008: 31) i řada dalších kritiků současné distribuce rozvojové pomoci. Tedy na neexistenci zcela nezávislého evaluačního panelu tvořeného jak zástupci vlád partnerských zemí a mezinárodních institucí, tak především neziskových organizací. V případě České republiky byla situace o to komplikovanější, že jako nečlen DAC OECD (plnohodnotný status člena získala až v roce 2013) nebyla vedená statistika ze strany samotné organizace. Musíme se tak spoléhat pouze na neúplné evaluační zprávy ČRA a rozhovory s jejími pracovníky, popřípadě zástupci neziskových organizací, které se podílejí na spolupráci.

Jistým problémem je rovněž nedostatek evaluačních materiálů z pozice partnerských států. To se týká zejména Kambodži. Případ Palestiny je sám o sobě specifický. „Tyto unikátní podmínky“ (jak si ukážeme hned vzápětí) místní administrativu nutí utvářet základní evaluační materiály.

Lze rovněž namítnout, že vzorek vybraných států pro potřeby případové studie, ale i časový úsek, ve kterém dané programy sledujeme, je nedostatečný. Délce sledovaného období jsme se již věnovali. V souvislosti s počtem sledovaných států je třeba ještě jednou připomenout základní tezi celé práce. Jejím cílem není evaluovat českou rozvojovou spolupráci jako celek. Na to nemáme dostatek kapacity, ba ani prostoru. Na vybraných příkladech chceme poukázat spíše na to, jak se Česká republika staví ke svým závazkům, a jaké jsou důvody případného neplnění.

Jsme si vědomi, že každá z cílových zemí české ODA má své specifické podmínky, které mohou případnou spolupráci ovlivnit. Stejně tak si však uvědomujeme, že postupy při poskytování

pomoci jsou vázány obecně platnými principy. Zjištěné závěry tak lze aplikovat na praxi české rozvojové politiky obecně.

## **3.2 Implementace**

Implementace znamená vykonávání základních politických rozhodnutí, která jsou obvykle součástí statutu, ale která také mohou mít podobu příkazů plynoucích ze soudních rozhodnutí. V ideálním případě takové rozhodnutí identifikuje problémy, stanovuje dílčí cíle a vytváří několik variant strukturování projektu.

V literatuře věnující se managementu změny jsou implementační procesy rozpracovány s důrazem na implementační strategie. Existují dvě základní strategie. Expertní strategie, též zvaná strategie shora dolů, je charakteristická tím, že změnu vyvolají, naplánují a zavedou experti. V samovzdělávací strategii neboli strategii zdola nahoru, je hlavním pojmem spolupráce. Změna je vyvolána, naplánována a zavedena velkou částí personálu. Změny mohou být postupné, tj. založené na stávajících konceptech, nebo radikální využívající úplně nové přístupy a myšlenky. V případě postupných změn zlepšují organizace svůj výkon rozvíjením již získaných znalostí (tzv. učení se jednoduchou smyčkou). Radikální změny vyžadují úplně nové přístupy k myšlení a učení (učení se dvojitou smyčkou). Nils Brunson ve své knize *The organization of hypocrisy* organizací rozlišuje tři charakteristiky, které pomáhají při zkoumání implementace. Odděluje od sebe to, o čem organizace mluví, o čem rozhoduje, a co skutečně zavede (Brunson 2006: 25).

### **3.2.1 Závazky a vedení**

Závazky chápeme jako „*dohodu či slib vykonat akt v budoucnosti*“ (SADEV 2010: 14).

V našem případě se jedná o závazek České republiky naplňovat pět základních principů Pařížské deklarace.

Vedení chápeme jako „*schopnost ovlivňovat chování dalších aktérů za účelem dosažení vytyčeného cíle ... v praxi se jedná o schopnost stanovit cíl, vysvětlit jeho smysl a účel dalším aktérům. V průběhu naplňování úkolu pak sem spadá i dohled nad činností spolupracujících aktérů,*“ (Smit, et al: 2011: 271).

Vedení chápeme v našem případě zejména v kontextu činnosti České rozvojové agentury (ČRA). Tedy její schopnost specifikovat ve spolupráci s místními partnery cíl, vypracovat projekt a účinně postupovat k jeho naplnění. A to vše v intencích popsaného projektového cyklu. Samozřejmě ale můžeme chápat vedení v mnohem širším kontextu – tedy české rozvojové politiky a jejímu řízení obecně.

### 3.2.2 Kapacita

Kapacitu chápeme jako „*souhrn všech podmínek, které musí být naplněny pro úspěšné provedení určeného aktu. Spadají sem takové atributy jako znalosti, kompetence, ale například i vytvořený institucionální rámec pro tvorbu rozvojové politiky,*“ (Sida 2005: 61).

Opět se jedná o velmi široký pojem. Pro naše potřeby můžeme kapacitu chápat zejména jako náplň činnosti české rozvojové politiky, tedy to, jakým způsobem je organizována, jaké prostředky má k dispozici, jak vypadá její činnost, jak už v oblasti plánování, tak samotné implementaci na místě.

Mezi hlavní prvky spadající do oblasti kapacity můžeme konkrétně zařadit:

#### **Zdroje**

Do této kategorie patří nejen finanční prostředky k realizaci rozvojové spolupráce, ale rovněž například dostatek kvalifikovaných pracovníků schopných provádět implementaci principů Pařížské deklarace.

#### **Znalosti**

Týká se zejména povědomí pracovníků ČRA o potřebách místních obyvatel v partnerské zemi na jedné straně a povědomí o podobě Pařížské deklarace na straně druhé.

Lapidárně řečeno – implementace bude tím úspěšnější, čím více bude naplňovat principy a zejména „ducha“ Pařížské deklarace. V případě České republiky neexistuje žádný metodický dokument, který by vysloveně řídil práci dle principů deklarace. Existuje však řada dílčích materiálů, které byly při své tvorbě Pařížskou deklarací inspirovány (interview 1). V současné době můžeme do této kategorie započítat zejména:

- *Zákon o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí č. 151/2010 Sb.:* Základní stavební prvek české rozvojové spolupráce vymezující základní pojmy a prostředky pro činnost jednotlivých aktérů v této oblasti.
- *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce 2013 – 2017:* Blíže specifikuje priority ve vymezeném časovém úseku. Svou orientací a základním nastavením vychází z principů Pařížské deklarace (interview 2).
- *Metodika projektového cyklu dvoustranných projektů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky:* Nejkonkrétnější dokument přesně vymezující činnost pracovníků České rozvojové agentury v rámci projektového cyklu. Opět vychází z metodicky nadřazených dokumentů a spolu s nimi tvoří základní pilíř české rozvojové spolupráce.



## Proces učení

Schopnost donora vyvodit důsledky z dosavadního jednání, popřípadě poučit se z provedených chyb. K tomu má napomáhat mimo jiné právě systém evaluací, v českém kontextu tolik opomíjený.

## Kompetence

Ve vztahu k Pařížské deklaraci se týká zejména schopnosti pracovat v rámci principů Pařížské deklarace. Jedná se v podstatě o schopnost převést dosažené znalosti v samotnou aktivitu (v našem případě tedy v implementaci základních principů Pařížské deklarace. Švédští výzkumníci v tomto ohledu zdůrazňují zejména následující schopnosti:

- řízení veřejného sektoru a finanční řízení
- schopnost dialogu a vyjednávání
- práce v odlišném kulturním prostředí
- schopnost jednat z pozice donora – chápat svoji roli a postavení (SADEV 2010: 37)

## Organizace

Do této oblasti můžeme zařadit všechny organizační jednotky, které se na straně donora zapojují do implementačního procesu. V případě České republiky se jedná především o:

- Odbor rozvojové spolupráce Ministerstva zahraničních věcí České republiky
- Českou rozvojovou agenturu
- příslušné odbory na jednotlivých ambasádách zabývající se problematikou rozvojové spolupráce
- partnery z řad neziskových organizací / firem – vítězů výběrových řízení na realizaci jednotlivých projektů

## Pobídky a překážky

pobídku chápeme jako *„činitele, respektive faktor, který svým vlivem ovlivňuje jednání, motivuje / stimuluje jednotlivé aktéry k další činnosti a tím k úspěšnému splnění úkolu“* (Merriam Webster Online dictionary)

Pobídka stimuluje účastníky implementačního procesu na jednotlivých úrovních:

- *Na úrovni tvůrce rozvojové politiky a strategických plánů* (v našem případě vlády ČR, respektive MZV: zde se může jednat o tlak mezinárodního společenství, jak však vyplynulo z rozhovoru s respondenty, kteří zastupují Českou republiku na mezinárodní scéně, není tento tlak nikterak velký: *„Představitelé DAC OECD si uvědomují kapacity a možnosti*

České republiky, přesto jsou českým zástupcům tyto závazky pravidelně připomínány. V příštím roce se Česká republika jako členský stát DAC OECD poprvé stane cílem rozsáhlého evaluačního průzkumu, kde bude její činnost a plnění závazků hodnoceno,“ (interview 3). Další možnou pobídkou by mohla být snaha vlády vytěžit z problematiky rozvojové pomoci politické body – jak opět připomíná jeden z našich respondentů (interview 2), je povědomí české společnosti o rozvojové pomoci malé. Otázka rozvojové pomoci tak zůstává v rámci i případného politického boje tématem zcela okrajovým. V kontextu s tím se jeví jako zajímavé zjištění agentury NMS Market Research pro České fórum pro rozvojovou spolupráci (FORS). Ze získaných dat vyplývá, že 75 % respondentů si nepřeje, aby Česká republika snižovala finance určené na rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc (FORS 2014).

- *Na úrovni implementační agentury* (v našem případě ČRA) nemůžeme hovořit o pobídkách jako takových, autoři švédského výzkumu v tomto kontextu upozorňují, že rozvojová agentura jako nástroj pro realizaci politiky jednoduše musí plnit zadané úkoly (SADEV 2010: 28).
- *Na úrovni jednotlivce*: můžeme hovořit o pobídkách v podobě platu, vidiny atraktivního zaměstnání – práce přijde zaměstnanci smysluplná a užitečná, je zde možnost profesního a odborného růstu.

Překážku chápeme jako protiklad pobídky – tedy faktor, který naopak implementaci ztěžuje – opět se jedná o celou řadu proměnných na různých úrovních – to, na čem může aktér získat, se stejně tak snadno může stát překážkou. Z proběhlých rozhovorů vyplynuly alespoň ty nejzásadnější:

- *Na úrovni vlády, respektive MZV*: hlavní překážkou jsou náklady, které musí aktér do implementace investovat. Švédská evaluační zpráva rovněž upozorňuje na riziko nejistých výsledků implementace – zejména pak na začátku procesu (SADEV 2010: 29).
- *Na úrovni implementační agentury*: poměrně značná vyhovět všem podmínkám a indikátorům, což v případě agentury může hrozit odtržením od reality – neschopnost akceptovat místní podmínky, otázka koherence – kompaktnosti – neustálé vypisování nových projektů a schvalování rozpočtů (interview 4), nedostatek kapacit – mohou chybět prostředky na části realizaci projektů, či kvalitní dokončení projektového cyklu (otázka evaluací v případě ČRA), korupce, odlišné kulturní prostředí a mentalita místních (interview 4).
- *Na úrovni jednotlivce*: překážkou mohou být náročné podmínky v místě projektu, otázka ohodnocení, pocit méněcennosti v kontextu zahraniční politiky ČR (interview 1) – problém tzv. vyhoření zejména po delší době působení v oblasti, otázka motivace (interview 4).

Faktory ovlivňující úspěšnou implementaci samozřejmě ovlivňují nejen implementaci Pařížské deklarace jako celek, ale působí i na její jednotlivé segmenty, respektive principy. V následujícím přehledu si díky rešerši dostupných evaluačních dokumentů a proběhlých rozhovorů alespoň krátce zmiňme, jak je ovlivňována implementace jednotlivých principů.

## I. Vlastnictví

### a) závazky a vedení:

Závazek je stejně jako v dalších případech velmi snadno rozpoznatelný. V tomto případě je to slib České republiky, že bude respektovat svého partnera při určování priorit a cílů v rámci procesu rozvojové spolupráce – tzn. že místní partner musí souhlasit s vytyčeným programem a asigovat probíhající projekty.

V souvislosti s principem vlastnictví se v dimenzi vedení setkáváme se zajímavým problémem. Donor by měl být schopen ovlivňovat svého partnera – *dimenze vedení*, zároveň by však měl přenechat rozhodovací iniciativu na svém partnerovi – *princip vlastnictví*. Kde je ovšem hranice mezi těmito dvěma pojmy? Dá se princip vlastnictví jasně vymežit na fakt, že příjemce kontrasygnuje navržené projekty, jak se tomu stává například v případě českých projektů v Kambodži? (interview 1)

Dostáváme se tak k problematice, na kterou upozorňuje mimo jiné ve své evaluační zprávě tým výzkumníků německého ministerstva zahraničních věcí. Tedy k problému, kdy jednotlivé dimenze a principy, nebo i principy navzájem mohou působit paradoxně proti sobě. Autoři německé evaluace v souvislosti s tím upozorňují na problematickou synergii principů vlastnictví a vzájemné zodpovědnosti: „*V praxi je pro dárce prakticky nemožné na jedné straně nechat odpovědnost za vedení projektu na partnerovi a na druhé straně právě donor měl být odpovědný za dosažené výsledky implementace. Proto je třeba najít mezi oběma principy vzájemnou rovnováhu,*“ (FMECD 2008: 34).

### b) kapacita:

V případě vlastnictví omezuje nedostatečná kapacita zejména možnost donora podporovat vlastnictví – respektive vlastní vedení projektů ze strany příjemce pomoci. Autorský tým Bernarda Wooda ve své evaluační zprávě tuto nedostatečnou podporu, respektive neschopnost změny z dosavadního stavu přisuzuje zejména „*řadě restriktivních opatření a pravidel a dosavadnímu institucionálnímu uspořádání donorské organizace. Tento systém se pak kvůli své nepružnosti potýká s neefektivitou při distribuci rozvojové pomoci,*“ (Wood et al 2008: 26).

### c) pobídky a překážky:

Mezi překážky a pobídky podporující nebo naopak ohrožující princip vlastnictví patří zejména:

- Tlak mezinárodního společenství, neziskového sektoru či veřejnosti na dodržování závazků. V případě české veřejnosti se jedná ovšem o málo pravděpodobnou pobídku. Připomeňme už jednou citovaný průzkum veřejného mínění, kdy 38 % respondentů uvedlo, že ví velice málo o tom, kam směřuje příspěvek České republiky na humanitární pomoc a rozvojovou spolupráci, 52 % pak neví vůbec nic (FORS 2014). Z průzkumu vyplývá, že 90 % respondentů má buď velmi malé, nebo žádné povědomí o partnerech české rozvojové spolupráce. V takovém případě tak může veřejnost jen stěží vytvořit tlak na její změnu.
- Snaha ukázat co nejlepší výsledky donora, a to pokud možno co nejrychleji, přímo ohrožuje vlastnictví partnerské země a její řízení projektu – nemusí totiž být sledovány její zájmy (Wood et al 2008: 9).
- Zavedené zvyky a způsob praxe v realizaci pomoci může být rovněž překážkou ovlivňující princip vlastnictví. Pro donora může navíc být pohodlnější u dosavadního způsobu spolupráce zůstat – právě pokud není dostatečně stimulován ke změně.
- Překážkou, která ohrožuje ochotu donora přenechat vlastnictví ve prospěch partnera, může být i strach ze ztráty investovaných prostředků. Tato pochybnost může se stoupat v závislosti na míře korupčnosti v případě příjemce pomoci.

## II. Spojenectví

### a) závazky a vedení:

Spojenectví je ze všech pěti principů Pařížské deklarace tím nejrozsáhlejším. Spadá pod něj celkem 15 z 56 dílčích závazků deklarace. Pro zjednodušení a přehlednost si je můžeme shrnout do následujícího přehledu.

Donor se svým principem zavazuje zejména k těmto krokům:

- Podporovat distribuční systém svého partnera.
- Donor pokud možno využívá již existující distribuční systémy – nevytváří nové.
- Patrně nejdůležitější bod – svoji pomoc donor neváže pouze na sebe. V našem případě to znamená, že by ČRA měla dávat možnost participovat na projektech i firmám / neziskovým organizacím z jiných zemí.

Vedení – stejně jako v souvislosti s předcházejícím principem, i v případě spojenectví má vedení ze strany donora velký vliv na úspěch implementace. Opět záleží na tom, aby partner na jedné straně využil svých kapacit a „vůdčích schopností“ a zároveň aby nepřekročil onu často

nejasnou linii mezi donorem a jeho partnerem – tedy, aby stále docházelo k dodržování výše popsanych závazků.

#### b) kapacita:

Z hlediska kapacit se může na první pohled zdát, že na straně donora v souvislosti s principem spojenectví neleží příliš velká odpovědnost. Donor v podstatě „jen“ využije distribuční aparát svého partnera, a tím jeho role je v tomto případě splněna. Právě zde se ukazuje, jak klíčové bylo pečlivě vysvětlit – rozebrat si jednotlivé dimenze ovlivňují principy Pařížské deklarace. Nastíněná premisa by platila, pouze pokud bychom kapacitu chápali v užším pojetí tedy jako institucionální / organizační / personální kapacity. Pojem kapacita ovšem v tomto kontextu chápeme mnohem širěji, tedy patří sem i takové pojmy jako znalosti či kompetence, které by měl donor využívat ve prospěch svého partnera.

V rámci kompetencí se setkáváme se třemi důležitými atributy:

- schopnost dialogu a vyjednávání
- práce v odlišném kulturním prostředí
- schopnost jednat z pozice donora – chápat svoji roli a postavení

Právě ty jsou v rámci principu spojenectví zcela klíčové. Představme si situaci, kdy je třeba distribuovat pomoc za určitých podmínek a zároveň respektovat pozici a národní systém partnera.

Právě nedostatečná empatie (schopnost respektovat odlišné kulturní podmínky), kdy partner vystupuje z pozice „toho, kdo vlastní zdroje“, má pro úspěšné spojenectví a celou spolupráci zcela fatální následky.

#### c) pobídky a překážky:

Na úrovni ministerstva, respektive implementační agentury se s příliš pobídkami v souvislosti s tímto principem neseťkáváme – pomíneme-li obligátní plnění závazků apod. Ke stejnému zjištění docházejí ostatně evaluační týmy ve Švédsku (SADEV 2010: 51) či hodnotitelský tým Bernarda Wooda (Wood et al 2008: 17).

Wood také upozorňuje na zajímavou skutečnost, že někteří donoři (Švédsko, Dánsko) přistupují proto k pobídkám alespoň na úrovni jednotlivce. Výkony zaměstnanců jsou hodnoceny s přihlédnutím k tomu, jak se daří naplňovat principy Pařížské deklarace, v tomto případě přizpůsobovat distribuční systém potřebám partnera (Wood et al 2008: 17).

Překážek je v souvislosti s principem spojenectví naopak celá řada. I proto, že jejich výčet převažuje v případě spojenectví nad pobídkami, je implementace tohoto principu tak komplikovaná.

Společným jmenovatelem překážek implementace principu spojenectví je zejména nedůvěra.

Donor nevěří v transparentnost systému partnera. Není ochoten investovat prostředky

do neprůhledného systému. Švédská evaluační komise zmiňuje rovněž časté nejasnosti v souvislosti se systémem evaluací vytvořených příjemcem pomoci (SADEV 2010: 51).

Důležitým tématem je v tomto kontextu rovněž téma korupce. Někteří autoři dokonce poukazují na skutečnost, že rozvojová spolupráce může dokonce korupční prostředí paradoxně podporovat. Peter Ulvin v této souvislosti zmiňuje nutnost spolu s podporou vládních kapacit stejným způsobem podporovat i rozvoj občanské společnosti. Právě ona může vytvářet na vládu dostatečný tlak směrem k co největší transparentnosti (Ulvin 2004: 12).

Řada výzkumníků rovněž operuje s problematikou tzv. *captured states* (státní kořist, respektive ovládnutí státu). K němu dochází v případech, že jsou důležité státní instituce a kanály ovládány nejrůznějšími zájmovými skupinami. Ty mohou být, a zpravidla i jsou, propojeny s orgány státní moci. Distribuce rozvojové pomoci tak může sílu těchto „mocenských klanů“ posílit (Hellman et al, 2000: 35).

Nabízí se tedy často zmiňovaná otázka spolupráce donora s příjemcem, který nerespektuje základní ustanovení v souvislosti s politickou pluralitou a otázkou lidských práv. Česká republika této otázce čelí například v souvislosti s rozvojovou spoluprací s Etiopií (interview 2).

### **III. Harmonizace**

#### **a) závazky a vedení:**

V souvislosti s principem harmonizace je závazek poměrně jasný – snaha otevřít spolupráci s dalšími partnery, vyvarovat se dublování pomoci.

Dimenze vedení, a zejména vzájemné koordinace donorů, je v tomto ohledu klíčová. Výhodu mají ty státy, které k sobě mají blízko, ať už geograficky či kulturně. Není překvapením, že v rámci tohoto principu dosahují nejlepších výsledků zejména ty státy, které mají s vzájemnou kooperací zkušenosti (Skandinávie, Benelux).

#### **b) kapacita:**

V rámci vzájemné spolupráce donorů dochází přirozeně i navyšování (dimenze) kapacit. Tam, kde jeden z donorů kupříkladu v oblasti kapacit zaostává, může využít potenciálu dalšího spolupracujícího donora. Samozřejmě se nabízí otázka tzv. černých pasažérů zneužívajících dalších partnerů. V rámci rozvojové spolupráci i díky poměrně nízkým výnosům, které z ní pro donora plynou, se s tímto jevem příliš neseťkáváme.

#### **c) pobídky a překážky:**

Hlavní pobídkou je snížení nákladů. Státy mohou přistoupit ke spolupráci právě za účelem snížení vlastních transakčních nákladů.

Překážkou pak je opět vzájemná nedůvěra – ta hraje ostatně roli při každé společenské interakci. Je důležité připomenout, že důvěra mezi donory je díky řadě faktorů (podobné kulturní prostředí, míra korupce, zkušenosti ze vzájemné spolupráce apod.) na mnohem vyšší úrovni než tomu je v případě vztahu mezi donorem a partnerem.

Na zajímavý negativní aspekt upozorňují v souvislosti se spoluprací více donorů nizozemští výzkumníci. Poukazují na to, že více kooperujících donorů je vůči příjemci pomoci v mnohem silnější pozici, což může mít negativní vliv na úspěšnou implementaci dalších principů Pařížské deklarace, zejména na vlastnictví (IOB 2008: 16).

#### **IV. Řízení na základě výsledků**

##### a) závazky a vedení:

Závazek řízení na základě výsledků je v podstatě utilitaristickým konceptem. Základním požadavkem je v tomto případě co největší efektivita v rámci procesu rozvojové spolupráce. Co nejlepším výsledkům spolupráce se má přizpůsobit kupříkladu i donor. Ten by tak v rámci svého závazku měl mimo jiné přijmout mimo jiné evaluační a monitorovací systémy, které jsou používány příjemcem.

Tento závazek je poněkud problematický. A to zejména vágností pojmů, kdy není zcela jasné, do jaké míry by měl zejména donor podřizovat své chování uspokojivým výsledkům spolupráce.

Pravdou zůstává, že stejně jako v případě vzájemné odpovědnosti i zde došlo v porovnání se zbylými principy k velmi malému posunu (Wood et al 2008: 40).

##### b) kapacita:

Nejvýrazněji se na úspěšné implementaci tohoto principu podepisuje patrně dimenze kapacity.

Opět musíme brát široké pojetí pojmu kapacita – nedostatečné výsledky ovlivňuje stejně tak institucionální uspořádání, jako zejména kompetence / schopnost delegovat získané znalosti do samotného implementačního procesu.

Jak ostatně konstatovali autoři závěrečné evaluační zprávy fázi, jako největší problém se v souvislosti s neuspokojivými výsledky jeví „*nedostatečná delegace autority z ústředí na skutečnou činnost přímo v terénu,*“ (Wood et al 2008: 19).

##### c) pobídky a překážky:

Na úrovni jednotlivce může být stejně jako v případě spolenectví pobídkou stimulační / bonusový program za co největší přiblížení principům Pařížské deklarace, v tomto případě co nejlepší výsledky za cenu co nejnižších transakčních nákladů.

Na úrovni ministerstva je motivací zejména cíl tohoto principu – tedy co největší efektivita při implementaci Pařížské deklarace. Pro donora by to v ideálním případě mělo znamenat kýžený

výsledek, kdy při relativně nízké investici dochází k relativně vysokým ziskům. Kde ovšem leží ono *Paretové optimum*?

Hlavní překážkou je zde opět nedůvěra v distribuční kanály příjemce. Celosvětově se ukazuje, že právě v případě tohoto závazku bylo dosaženo těch nejhorších výsledků. Autoři si to kromě jiného vysvětlují především obavou donorů z možných ztrát, respektive nejasném vztahu mezi výsledky a ústupky donora – do jaké míry je to ještě výhodné (Wood et al 2008: 23).

## **V. Vzájemná odpovědnost**

a) závazky a vedení:

Závazkem u posledního principu je vzájemná kontrola a dohled nad strategií a postupem partnera. Vedení v tomto případě velký vliv na úspěšnou implementaci principu nemá. Předpokládáme, že partner sám kvůli přirozené nedůvěře bude mít zájem kontrolovat činnost donora. V případě, že tomu tak tak není, může být donor důslednou kontrolou partnerových aktivit svému protějšku inspirací – princip vzájemnosti.

b) kapacita:

Nedostatečná kapacita se v tomto případě týká zejména schopnosti dostatečné kontroly partnera. A to ať už z důvodů příliš vysokých nákladů, nedostatečného personální zajištění, či špatnému organizačním zabezpečení (v případě České republiky spolupráce ČRA a ambasad).

c) pobídky a překážky:

Hlavní motivací je přirozená nedůvěra k partnerovi – snaha kontrolovat jeho činnost. Na druhou stranu platí princip vzájemnosti a donor si je vědom, že stejnou možnost kontroly činnosti musí umožnit i partnerovi.

Výraznou překážkou je zejména netransparentnost systému veřejné správy. Donor i při snaze partnera často naráží na přebujelý byrokratický aparát a všudypřítomnou korupci (interview 3).

Evaluační zpráva Spojeného království tak přímo vyzývá v rámci posílení nejen posledního principu k podpoře partnera v procesu transformace státní zprávy (DFID 2010: 23).



### 3.3 Případové studie

#### 3.3.1 Kambodža

##### Místní podmínky:

- HDP: 14,083 mld. USD (2012)
- růst HDP: 7,3 % (2012)
- index lidského rozvoje: 0,584 (2013) – 136. na světě
- počet obyvatel: 14 865 000 (2013)
- hlavní obchodní partneři: Čínská lidová republika, USA, Vietnam, Thajsko, Singapur

##### Rozvojová spolupráce s Českou republikou:

- od: 2006
- sektory: oficiální infrastruktura; výroba a dodávky energie; zdravotnictví.
- celkový objem: 122 mil. Kč
- počet aktivních bilaterálních programů ve sledovaném období 2013 - 2015: 3
- realizátoři (ČR): Člověk v tísni, Charita ČR
- popis: Od roku 2006 do současnosti byly v Kambodži realizovány projekty v hodnotě 122 mil. Kč. Kromě rozvojových projektů v gesci České rozvojové agentury jsou v Kambodži rovněž realizovány malé lokální projekty při zastupitelském úřadě, projekty rozvojového partnerství pro soukromý sektor, trilaterální projekty a kambodžským studentům jsou nabízena vládní stipendia a probíhá zde i program vysílání učitelů (MZV 2015).

V Kambodži v současnosti Česká republika realizuje celkem tři rozvojové projekty.

Dva z oblasti zdravotnictví realizuje společnost Člověk v tísni:

*Cílem prvního projektu je zlepšení kvality péče o matku a dítě s důrazem na prevenci dětské podvýživy v Kambodži. Dále se zaměří na zapojení komunity jednak na vzdělávacích akcích „tváří v tvář“ přímo ve vesnicích nebo prostřednictvím mobilních technologií a v neposlední řadě také na léčbu podvyživených dětí.*

*V rámci druhého projektu je podporováno 1 400 domácností z provincie Koh Kong, které získají přístup k základním zdravotním službám, nezávadné vodě a hygieně. Bude postaveno a vybaveno zdravotnické středisko, přímo v komunitách budou postaveny latríny a prostory k mytí rukou a bude provedena osvěta.“ (ČvT 2015)*

Třetí projekt z oblasti vzdělávání je realizován Charitou ČR.

*„Cílem projektu je zvýšit školní docházku dětí s postižením v provincii Takeo a zvýšit kvalitu školních strategií a předpisů pro inkluzivní vzdělávání postižených dětí,“ (Charita ČR 2015)*

### **Naplnování principů deklarace: Kambodža**

#### *Vlastnictví:*

Kambodžská strana vždy musí souhlasit s předkládaným projektem. Na druhou stranu nevyvíjí příliš aktivitu ve směru „vedení projektu“.

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 80 % (interview 1)

#### *Spojenectví:*

Problémem je dle zástupce ČRA neochota kambodžské strany (interview 1). Nejlépe si v tomto ohledu stojí projekt v provincii Koh Kong, naopak problémy bývají při spolupráci podporující zlepšení kvality péče o matku a děti (interview 1).

výsledek: 0,5

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 60 % (interview 1)

#### *Harmonizace:*

Česká strana v Kambodži realizuje své projekty sama. Partnera při realizaci nevyhledává. U specifických projektů (provincie Takeo) to není třeba. Rozsáhlý projekt v Koh Kong by si lepší spolupráci s dalšími donory zasloužil (interview 1).

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 75 % (interview 1)

#### *Řízení na základě výsledků:*

Česká strana se nemá jak přizpůsobovat evaluačním systémům partnera – Kambodža z důvodů vysokých nákladů vlastní evaluační systém nemá. Na druhé straně i přes tyto komplikace se Česká republika snaží podřídít svoje priority tomu nejlepšímu výsledku (interview 1).

výsledek: ANO (v rámci možností)

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 70 % (interview 1)

#### *Vzájemná odpovědnost:*

Česká strana prostřednictvím zastupitelského úřadu sonduje potřeby partnera. Na druhou stranu Česká republika selhává v systému kontroly. Již několikrát zmíněný systém nedostatečných evaluací – zaostává schopnosti dohlížet na projekty. Vyhrazené prostředky spotřebuje realizace

projektu, následná evaluace tak probíhá pouze sporadicky. Z kambodžské strany není vyvíjena také příliš velká aktivita směrem k pravidelným kontrolám – z obdobných důvodů (interview 1).

výsledek: NE

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 50 % (interview 1)

### 3.3.2 Palestinské autonomní území

#### Místní podmínky:

- *HDP*: 10,255 mld. USD (2012)
- *růst HDP*: 5,9 % (2012)
- *index lidského rozvoje*: 0,686 (2013) 107. na světě
- *počet obyvatel*: 4 219 000 (2013)
- *hlavní obchodní partneři*: Izrael (dominantní), Jordánsko, Turecko, Čínská lidová republika, Spojené arabské emiráty (všechny ovšem pod 8 % importu nebo exportu)

#### Rozvojová spolupráce s Českou republikou

- *od*: 2009
- *sektory*: vodní hospodářství, energetika
- *celkový objem*: 13 mil. Kč
- *realizátor (ČR)*: -
- *počet aktivních bilaterálních projektů ve sledovaném období 2013 – 2015*: 3
- *popis*: Vzhledem ke specifickým podmínkám, které panují na území Palestinské autonomie, bylo rozhodnuto pokračovat v aktivitách ZRS ČR formou poskytování finančních darů Palestinské samosprávě na konkrétní projekty. Z prostředků vyčleněných na dvoustrannou zahraniční rozvojovou spolupráci v roce 2013 ČR v zemi realizovala 7 projektů (3 bilaterální a 4 malé lokální projekty) v celkové hodnotě přes 10 mil. Kč. V rámci ČR s Palestinou, která je realizována formou poskytnutí peněžního daru palestinské správě, jsou aktuálně realizovány projekty zaměřené na II. a III. fázi budování fotovoltaické elektrárny v Tubásu a modernizaci systému kapilárního zavlažování s využitím obnovitelných zdrojů energie v celkové hodnotě 8,5 mil. Kč (MZV 2015).

V akademickém roce 2013/14 byla Palestině poskytnuta 3 vládní stipendia, celkově v ČR studuje 13 vládních stipendistů z PAÚ. V roce 2014/2015 nabízí ČR Palestině opět 3 místa ke studiu v českém jazyce.

#### Naplňování principů deklarace: Palestinské autonomní území

#### *Vlastnictví:*

Řízení projektů je plně v gesci palestinské strany. Ta jak sama určuje priority (po konzultaci – souhlasu se zástupci ČRA), tak vypisuje výběrová řízení a vypracovává evaluační materiály. Na jejich základě je projekt kontrolován donorem. Výběrová řízení na realizaci projektů jsou otevřená organizacím / podnikům bez ohledu na státní příslušnost. Českým firmám se v těchto otevřených kláních opakovaně nedaří uspět. Vítězem se zpravidla stává společnost přímo sídlící v Palestině – využívá tak výhodu domácího prostředí (interview 1).

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 100 % (interview 1)

#### *Spojenectví:*

Projekt je plně pod kontrolou Palestinské samosprávy. Česká republika poskytuje finanční prostředky, podmínky projekty jsou však podřízeny palestinským potřebám.

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 100 % (interview 1)

#### *Harmonizace:*

Donoři se nikterak nedublují. Určené prostředky jdou na předem jasně stanovený a na míru připravený projekt.

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 100 % (interview 1)

#### *Řízení na základě výsledků:*

Projekt je řízen a spravován za účelem co největší efektivity.

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 100 % (interview 1)

#### *Vzájemná odpovědnost:*

Palestinský partner musí pravidelně skládat účty. Průběžná kontrola podléhá pracovníkům styčného úřadu v Ramalláhu. Propracovaný systém evaluací.

výsledek: ANO

hodnocení odpovědného pracovníka ČRA: 100 % (interview 1)

## 4. Závěrečné shrnutí

Cílem předkládané diplomové práce bylo zjistit, do jaké míry se České republice daří plnit závazky, ke kterým se přihlásila asignováním Pařížské deklarace v roce 2005. Oproti výchozímu stavu v době podpisu deklarace došlo v případě české rozvojové spolupráce k výraznému progresu. A to jak v souvislosti s institucionální přestavbou, tak i díky Pařížské deklaraci. To je první pozitivní zjištění.

Třebaže pracovníci České rozvojové agentury na rozdíl například od svých skandinávských kolegů nepovažují deklaraci za alfu a omegu své činnosti, je činnost implementační agentury tímto dokumentem silně determinována (interview 1). To ovšem neznamená, že by Česká republika plnila své závazky beze zbytku. V rámci případové studie jsme sledovali naplňování principů deklarace v Kambodži a na Palestinském autonomním území. Nejdříve shrňme zjištěné poznatky ve vybraných případech, abychom na základě nich mohli definovat základní rysy, respektive překážky implementaci české rozvojové spolupráce.

### 4.1.1 Shrnutí: Kambodža

Projekty v Kambodži můžeme zahrnout do kategorie „tradičního pojetí“ rozvojové spolupráce, kde donor i partner mají Pařížskou deklarací jasně stanovené role a ideální scénáře, které by v rámci nich měli dodržovat. Ovšem působením řadou proměnných, se hned ve třech dimenzích nedaří všechny principy Pařížské deklarace naplňovat.

Na kambodžské straně můžeme za největší překážky označit netransparentnost distribučních sítí, s tím související korupci a v podstatě nijaké národní rozvojové plánování. „*Národní rozvojové plánování v Kambodži je spíše než čímkoliv jiným toužebným přáním donora,*“ (interview 4).

Česká republika pak jako donor selhává zejména při naplňování principu vzájemné odpovědnosti.

#### *příčiny:*

Po důkladných rešerších a rozhovorech s účastníky rozvojového procesu můžeme za hlavní příčinu tohoto selhání označit především neúspěšnou realizaci komplexního evaluačního systému. Toto nedopatření můžeme přičítat zejména dimenzi kapacit, konkrétně nedostatečné alokaci především finančních zdrojů. Vliv na absenci evaluačního systému má rovněž nedostatečné vedení – schopnost uvědomit si svoji roli a své povinnosti. Externí vlivy jako tlak DACu OECD nejsou dostatečnou motivací k tvorbě evaluačního systému. Pozici České republiky rovněž v tomto ohledu nijak neulehčuje kambodžský partner – jednak svoji pasivitou, jednak netransparentním systémem státní správy.

K jistým komplikacím došlo i v případě principu spojenectví. Zde se česká strana jen obtížně podřizuje kambodžským „pravidlům hry“. Opět zejména kvůli tomu, že partner v podstatě nemá

vytvořený žádný systém evaluací, navíc je flexibilita kambodžské státní správy přinejmenším diskutabilní. Z hlediska donora by však Česká republika využít svých kapacit a kompetencí v podpoře tvorby transparentního systému, který by byl vhodný pro oba partnery. Rozhovory se zástupci neziskové sféry pak přinesl zjištění, že hlavním problémem v této oblasti je nedostatečná komunikace obou partnerů (interview 4). I zde je tedy prostor pro další interakci a zlepšení.

#### **4.1.2 Shrnutí: Palestinské autonomní území**

Pomoc České republiky je v tomto případě silně ovlivněna komplikovanou situací na Blízkém východě. Až do roku 2012 byla rozvojová spolupráce s Palestinskou samosprávou realizované taktéž tradičním způsobem. Embarga izraelské strany však tento zvolený postup v podstatě znemožnily. Z tohoto důvodu bylo rozhodnuto o zcela unikátním (přinejmenším v českém kontextu) systému nevázané pomoci. V podstatě celý projekt řídí sama palestinská strana a český partner tak plní pouze roli dohlázeatele. Samozřejmě i ze své pozice může Česká republika podobu projektů ovlivňovat, v případě neplnění závazků dokonce projekt vypovědět. Tak jako se to stalo před dvěma lety při realizaci projektů ve spolupráci s palestinským ministerstvem zemědělství. Pro opakované neplnění závazků ze strany partnera byl projekt českou stranou zastaven (interview 4).

Celkově se však v případě Palestiny daří naplňovat principy Pařížské deklarace beze zbytku. Domácí mají dostatečnou kapacitu i dostatečně kompetentní vedení projektů. Palestinská samospráva je i díky touze po vytvoření samostatného státu silně motivována k co nejrychlejšímu a nejefektivnějšímu postupu. Rozvojovou spolupráci v případě Palestinského autonomního území můžeme tedy označit za beze zbytku úspěšnou. Paradoxně tento specifický model spolupráce byl realizován pouze jako krizové řešení a v případě Palestiny bychom tak mohli použít termín z nouze ctnost.

V souvislosti s vedením projektů v Palestině narážíme na fenomén tzv. vázané pomoci. Tedy té pomoci, která je navázána pouze na donora, popřípadě na realizátory projektu ze země donora. Přitom podle OECD je vázaná pomoc až o 25 % dražší než nevázaná. (OECD 2012b)

Je tedy „palestinská cesta“ cestou budoucnosti?

Při hledání odpovědi na tuto otázku musíme mít v paměti, které zájmové skupiny vstupují do procesu tvorby rozvojové spolupráce. Z hlediska dodržování Pařížské deklarace se jistě jedná o vhodný recept. Z hlediska realizátorů – českých neziskových organizací a zejména podnikatelského sektoru můžeme v případě „odvázání pomoci“ tedy otevření výběrových řízení i uchazečům z jiných zemí očekávat silný odpor.

Ten lze ostatně podle pracovníků Ministerstva zahraničních věcí vyzorovat již v současnosti – a to zejména v souvislosti s přípravou nové koncepce rozvojové spolupráce od roku 2017 (interview 2).

Pokud se na problematiku vázání pomoci podíváme prizmatem českých zájmů – jednalo by se v podstatě o krok proti nim. Jak nám ukázala palestinská zkušenost, v otevřených výběrových řízeních zpravidla vítězí domácí zástupci. Zejména pro český podnikatelský sektor by tak odvázním pomoci došlo ke zhoršení pozice. A právě tomu se zástupci této skupiny brání.

Ideálním řešením by podle reprezentantů neziskové sféry byla jakási „zlatá střední cesta, která by respektovala tržní mechanismy i v tomto „netržním“ prostředí, na druhou stranu je třeba zachovat rozvojové spolupráci alespoň částečnou autonomii. Ostatně jak podotkl jeden z pracovníků největší české neziskové organizace: „*V rozvojovce je vždycky nejlepší mix přístupů, aby se vyvážily nevýhody té které formy,*“ (interview 4).

## Závěr

Cílem předkládané diplomové práce bylo zjistit, zda Česká republika plní mezinárodní závazky vycházející z podpisu Pařížské deklarace o efektivnosti rozvojové spolupráce.

Díky operacionalizaci jednotlivých pojmů a následné aplikaci výsledků rozvojových projektů v Kambodži a v Palestině jsme došli k zjištění, že v případě Kambodži dochází spíše k nedostatečnému plnění závazků a naopak beze zbytku úspěšná je implementace v případě Palestinského samosprávného území.

Zde sehrál klíčovou roli nový „inovativní“ přístup, kdy jsou projekty realizovány přímo Palestinskou stranou. V případě „klasického“ přístupu v Kambodži lze za kritický označit zejména princip vzájemné odpovědnosti z důvodu nedostatečných kapacit (a to zejména v oblasti alokace finančních zdrojů) a nedostatečného vedení. Jisté rezervy se nacházejí rovněž v oblasti komunikace mezi jednotlivými aktéry rozvojové spolupráce.

Za zcela alarmující lze považovat v podstatě neexistující systém průběžných evaluací, kdy zejména v důsledku omezených finančních zdrojů u většiny projektů není evaluace vůbec realizována.

Svou roli hraje jistě i fakt, že OECD kromě pravidelných výročních zpráv nedisponuje nástrojem upozorňujícím, respektive trestajícím za neplnění daných závazků. Otázkou ovšem zůstává, k čemu by zavedení podobně restriktivních opatření vedlo. Právě evaluace, jako nejméně viditelná část rozvojové spolupráce, bývá opomíjena i v řadě dalších členů DAC OECD. Čest své pověsti v tomto ohledu dělají zejména skandinávské státy a Německo (interview 4).

Přes poměrně úspěšný transformační proces, kterým ZRS ČR prošla v posledních dvaceti letech je stále co zlepšovat. Právě příklad Kambodži poukázal na problémovou komunikaci s příjemcem. Je ovšem mít na paměti, že komunikace zůstává interakcí dvou partnerů. Je ovšem tedy třeba brát v potaz i problematické podmínky a stav byrokratického aparátu na straně příjemce. S tím částečně souvisí i nepřiliš uspokojujivý výsledek v případě principu spojenectví. Jak jsme se dozvěděli v průběhu rozhovorů se zástupci Ministerstva zahraničí a České rozvojové agentury (interview 1), leží tíha odpovědnosti v tomto případě především na kambodžské straně.

Naopak příklad Palestiny ukázal, že řešení, které bylo zpočátku jen jakýmsi provizoriem, může slavit nečekaný úspěch.

Je tedy „palestinská cesta“ stezkou budoucnosti pro Zahraniční rozvojovou spolupráci České republiky?

Při hledání odpovědi na tuto otázku musíme mít v paměti, které zájmové skupiny vstupují do procesu tvorby rozvojové spolupráce. Z hlediska dodržování Pařížské deklarace se jistě jedná o vhodný recept. Z hlediska realizátorů – českých neziskových organizací a zejména podnikatelského sektoru můžeme v případě „odvázání pomoci“ tedy otevření výběrových řízení



i uchazečům z jiných zemí očekávat silný odpor.

Ten lze ostatně podle pracovníků FORSu vyzorovat již v současnosti – a to zejména v souvislosti s přípravou nové koncepce rozvojové spolupráce od roku 2018 (interview 2).

Pokud se na problematiku vázání pomoci podíváme prizmatem českých zájmů – jednalo by se v podstatě o krok proti nim. Jak nám ukázala palestinská zkušenost, v otevřených výběrových řízeních zpravidla vítězí domácí zástupci. Zejména pro český podnikatelský sektor by tak odvázním pomoci došlo ke zhoršení pozice. A právě tomu se zástupci této skupiny brání.

Ideálním řešením by podle reprezentantů neziskové sféry byla jakási „zlatá střední cesta, která by respektovala tržní mechanismy i v tomto „netržním“ prostředí, na druhou stranu je třeba zachovat rozvojové spolupráci alespoň částečnou autonomii. Ostatně jak podotkl jeden z pracovníků největší české neziskové organizace: „V rozvojovce je vždycky nejlepší mix přístupů, aby se vyvážily nevýhody té které formy,“ (interview 4).

## Doporučení

V současné době probíhají na odpovědných pracovištích Ministerstva zahraničních věcí, České rozvojové agentury, ale i dalších aktérů přípravy nové Koncepce české rozvojové spolupráce na období od roku 2018 (interview 1). Co můžeme na základě získaných poznatků tvůrcům nové koncepce doporučit?

Co do objemu vynaložených prostředků nezbyvá než přinejmenším pokračovat v dosavadní výši cca 0,11 % hrubého národního důchodu (HND). V době předpokládané konjunktury národního hospodářství lze tento podíl postupně navyšovat směrem k 0,33 %, ke kterým se Česká republika zavázala.

Vzhledem k omezené personální kapacitě a limitovaným finančním zdrojům můžeme doporučit působení v oblastech s jistým přesahem – jedná se zejména o zdravotnictví, sociální oblasti, či školství. Ostatně právě projekt z oblasti zdravotnictví je v jinak nepřilíš úspěšné ZRS ČR v Kambodži světlou výjimkou.

V případě několikrát zmiňovaného problému s evaluacemi je ovšem výhled do budoucni vzhledem k daným finančním limitům spíše neradostný. Zde nezbyvá než využít potencionální síly dalších aktérů (zejména tzv. občanská společnost) v tlaku na vládu při tvorbě státního rozpočtu.

Ondřej Horký-Hlucháň ve své stati: Česká rozvojová spolupráce v roce 2020 nabízí čtyři možné scénáře podoby rozvojové spolupráce (in: Střítecký ed. 2011: 82-97). Jejich naplnění, je podle autora stati ovlivněno zejména (ne)naplněním) dvou faktorů:

1. relevance globálních problémů pro mezinárodní komunitu a EU
2. relevance mezinárodních závazků pro ČR, spojená s mírou konsenzu v podpoře naplňování

závazků v oblastech objemu, účinnosti a hospodárnosti rozvojové spolupráce (in: Střítecký ed. 2011: 82 - 97)

Tím se generují čtyři možné scénáře:

- Stará pevnost s minimální podporou rozvojové agendy ve všech úrovních a oblastech.
- Černý pasažér představuje o trochu více optimistický scénář (zejména v globálním měřítku).
- Chytrá horákyň je pesimistická pro podporu agendy ve světě, vývoj pro Českou republiku je přeci jen optimističtější
- Dobrá Evropanka představuje naopak neoptimističtější scénář, kdy se v důsledku působení zmíněných faktorů Česká republika stane v oblasti rozvojové spolupráce aktivním a zejména kvalitním partnerem.

Nezbývá než doufat, že se v následujících letech bude ZRS ČR směřovat vstříc poslednímu scénáři. Přitom není třeba (vzhledem k silné lobby to ani není možné) plně následovat „palestinský model“ Spíš jde o to postupně zkvalitňovat tradiční přístup k problematice ZRS.

## Summary

The aim of this thesis was to evaluate whether the Czech Republic fulfills the international commitments stipulated by the Paris Declaration on Aid Effectiveness.

Thanks to operationalization of the terms and following result application of the development projects in Cambodia and the State of Palestine, a conclusion was made:

The performed research implies that commitments were fulfilled rather insufficiently in the Cambodia case, whereas the commitments in State of Palestine case were fulfilled completely.

A new innovative approach is crucial. The projects are directed by Palestinian partner. In Cambodia, the critical principle is the mutual accountability because of the lack of the capacities (mostly in funding) and unsatisfactory management. There is a partner-to-partner communication deficiency as well.

A fact, that there is virtually no continuous evaluation system working, and evaluation is not done in the most cases at all due to the lack of funds, is to be considered as highly alarming.

Is the Palestinian way the right way for the future?

When searching for an answer to this question, it is to be mentioned which interest groups are involved in development aid preparations. If we are focused on the Paris Declaration fulfillment, the concept is suitable indeed. However, the implementers – Czech non-profit organizations and business sector – will most likely strongly disagree.

According to non-profit organizations representatives, the ideal solution would be a middle course which would respect market mechanisms in this non-market environment. However, some partial autonomy is to be kept in the development aid work.

## Použitá literatura

- ADAMCOVÁ, Lenka: *Úvod do rozvojových studií*. Aleš Čeněk, 2006.
- BOOTH, David, FORESTI Marta: *Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*, London: Overseas Development Institute, 2006.
- CONCORD (2012): *Aidwatch 2012: Aid We Can – Invest more in Global Development*.
- CONCORD (2013): *AidWatch 2013: Genuine and Inflated Aid* [online]. [cit. 23.8.2015] Dostupné z: <http://aidwatch.concordeurope.org/genuine-and-inflated/>.
- CONCORD (2013): *AidWatch 2013. The Unique Role of European Aid. The fight against global poverty*.
- CSO (2008): *Better Aid: Civil Society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness* [online]. [cit. 28.8.2015]. Dostupné z:
- ČRA (2007): *Rozvojová spolupráce České republiky* [online]. [cit. 19.7.2015]. Dostupné z: [http://www.rozvojovka.cz/download/pdf/czhelps\\_11.pdf](http://www.rozvojovka.cz/download/pdf/czhelps_11.pdf).
- ČRA (2009): *Follow-up on the Accra Agenda for Action* [online]. [cit. 21.7.2015]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/46/44766003.pdf>.
- ČRA (2010): *Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017* [online]. [cit. 2015-7-5]. Dostupné z: <http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Koncepce%20Zahranicni%20rozvojove%20>
- ČRA: *Projekty: Kambodža* [online]. [cit. 28.8.2015]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/dvoustranna\\_zrs\\_cr/projektove\\_zeme/kambodza/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/dvoustranna_zrs_cr/projektove_zeme/kambodza/index.html).
- ČRA: *Projekty: Palestinské autonomní území* [online]. [cit. 28. 8. 2015]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/dvoustranna\\_zrs\\_cr/projektove\\_zeme/pau/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/dvoustranna_zrs_cr/projektove_zeme/pau/index.html).
- ČRA: *Výroční zpráva ČRA za rok 2013* [online]. [cit. 19.8.2015]. Dostupné z: [http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Vyrocnizpravy/Vyrocnizprava%20CRA%202013-tisk\\_kvalita.pdf](http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Vyrocnizpravy/Vyrocnizprava%20CRA%202013-tisk_kvalita.pdf).
- ČRA: *Výroční zpráva ČRA za rok 2014* [online]. [cit. 19.8.2015]. Dostupné z: [http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Vyrocnizpravy/Vyrocnizprava\\_CRA\\_2014.pdf](http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Vyrocnizpravy/Vyrocnizprava_CRA_2014.pdf).
- ČRA: *Zahraniční rozvojová spolupráce ČR* [online]. [cit. 28.7.2015]. Dostupné z: <http://www.czda.cz/rozvojova-spoluprace-cr.htm>.
- DAC OECD: *DAC member profile: Czech Republic* [online]. [cit. 21.8.2015]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dac/czechrepublic.htm>.
- DEVELOPMENTPORTAL.EU (2011b): *The EU Contribution tu Monterrey: the Barcelona*

- Commitments* [online]. [cit. 8.12.2015]. Dostupné z:  
<http://www.developmentportal.eu/wcm/information/guide-on-eu-development-cooperation/financing-for-development/the-eus-commitments-for-developmentassistance/the-eus-contribution-to-monterrey-the-barcelona-commitments.html>
- DOLLAR, D. a kol. (1998): *Assessing Aid: What works, what doesn't and why*. 1. vyd. New York: IBRD/The World Bank Oxford University Press New York.
- DRULÁK, P. a kol. (2008): *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Portál, 2008.
- EASTERLY, William: *Břímě bílého muže*. Academia, 2008.
- FORS: *AidWatch 2015: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky ve světle nových cílů udržitelného rozvoje*. Praha: 2015
- FORS (2014): *Průzkum veřejného mínění* [online]. [cit. 28.8.2015]. Dostupné z:  
<http://www.fors.cz/pruzkum-verejneho-mineni/#.Voocu1ms088>. Tisková zpráva.
- HELLMAN, Joel, JONES, Geraint a KAUFMANN, Daniel (2000): *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Research Working Paper No. 2444. Washington, DC: World Bank.
- HORKÝ, Ondřej, LIGHTFOOT, S. (2012). From Aid Recipients to Aid Donors? Development Policies of Central and Eastern European States. *Perspectives on European Politics and Society*. 13 (1), pp. 1 – 16.
- HORKÝ, Ondřej: *Česká rozvojová spolupráce: Diskurzy, praktiky, rozpory*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010.  
<http://secure1.awid.org/eng/Issues-and-Analysis/Library/Better-Aid-A-Civil-Society-Position-Paper-for-the-2008-Accra-High-Level-Forum-on-Aid-Effectiveness>.
- HORKÝ, Ondřej (2011). In: STRÍTECKÝ a kol. *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 82-97
- CHANDY, L. (2011): *It's complicated: the challenge of implementing the Paris Declaration on aid Effectiveness* [online], [cit. 25.7.2014]. Dostupné z: [www.brookings.edu/research/opinions/2011/09/22-paris-declaration-chandy](http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/09/22-paris-declaration-chandy).
- JELÍNEK, Petr. 2005. Česká rozvojová spolupráce, In: PICK, Otto; HANDL, Vladimír. *Zahraniční politika České republiky 1993-2004: úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- KAPLAN Michal: *Rozvojová politika zemí OECD/DAC*. Paříž: 2006.
- KARLAS, Jan (2008). Dvoupřípadová studie. In: DRULÁK, Petr, a kol., *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. 1. Vyd. Praha: Portál, 2008, s. 29 – 61.
- LUDASOVÁ, Denisa: *Pařížská deklarace o efektivnosti rozvojové pomoci v politikách vyspělých*

dárců: *východiska, dimenze, implementace*. Praha: VŠE, 2011. Diplomová práce

MACHÁČEK, Jaroslav et al: *Problémy rozvojových zemí, jejich příčiny a cesty k řešení*. Praha: VŠE, 2006

MANNAK, M. (2008): *Accra Agenda for Action: A Step Backwards?* [online]. [cit. 3.4.2011]. Dostupné z: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=43750>.

MZV ČR (2008): *Česká republika pomáhá: Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2007*. 1. Vyd. Praha.

MZV ČR (2010): *ČR zůstává významným donorem v rámci zemí OECD – první předběžná data DAC za rok 2009* [online]. [cit. 12.8.2015]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/oecd.paris/cz/zpravy\\_udalosti\\_aktuality/cr\\_zustava\\_vyznamnym\\_donorem\\_v\\_ramci.html](http://www.mzv.cz/oecd.paris/cz/zpravy_udalosti_aktuality/cr_zustava_vyznamnym_donorem_v_ramci.html).

MZV ČR (2011): *Evaluace projektů a programů rozvojové spolupráce* [online]. [cit. 19.8.2015] Dostupné z: [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/dvoustranna\\_zrs\\_cr/evaluace/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/dvoustranna_zrs_cr/evaluace/index.html).

MZV ČR (2011): *Zahraniční rozvojová spolupráce* [online]. [cit. 17.8.2015]. Dostupné z: <http://www.mzv.cz/pomoc>.

MZV ČR: *Koncepce ZRS ČR 2010 – 2017*. Praha: 2010.

ODACE: *Official Development Assistance in Central Europe (ODACE)* [online]. 1.7.2015 [cit. 17.7.2015]. Dostupné z: <http://www.acdicida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-327134440-PYY>.

OECD (2005a): *Aid Effectiveness: Three Good Reasons Why the Paris Declaration*

OECD (2005b): *Development Co-operation Report* [online]. [cit. 13.8.2015]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en\\_2649\\_33721\\_36052835\\_1\\_1\\_1\\_1,0.html](http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33721_36052835_1_1_1_1,0.html).

OECD (2005c): *Harmonisation, Alignment, Results: Progress Report on Aid Effectiveness* [online]. [cit. 11.9.2015]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/9/36189229.pdf>.

OECD (2007): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results* [online]. [cit. 15.9.2015]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_38521876\\_1\\_1\\_1\\_1,00&&en-USS\\_01DBC.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en_2649_3236398_38521876_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html).

OECD (2008a): *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010* [online]. [cit. 28.8.2011]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>.

OECD (2008b): *Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action* [online]. [cit. 18.8.2011]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>.

OECD (2008e): *Policy Coherence for Development – Lessons Learned* [online]. [cit. 23.8.2015]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/hls\\_finlandpolicy\\_coherence%28oecd](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/hls_finlandpolicy_coherence%28oecd)

%29.pdf.

OECD (2009a): *Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration* [online]. [cit. 14.8.2015]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/42111907.pdf>.

OECD (2009b): *Implementing the Accra Agenda for Action „beginning now“ commitments* [online]. [cit. 18.8.2015]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/33/43348055.pdf>.

OECD DAC: *Principles for Effective Aid*. Paris, 1992.

OECD-DAC: *Development Cooperation of the Czech Republic: DAC special review* [online].

15.6.2015 [cit. 29.7.2015]. Dostupné z: <http://www.rozvojHYPERLINK>

"<http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149>" [www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149](http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149).

OECD: *The Accra Agenda for Action*. Paris, 2008.

OECD: *The Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Paris, 2011.

OECD: *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Paris, 2005.

OSN (2000): *Rozvojové cíle tisíciletí*. New York: 2000

ROZVOJOVKA (2008): *Globální problémy a rozvojová spolupráce*. 2. Vyd. Praha: Člověk v tísni. ISBN: 978-80-86961-55-2.

RP V4: *Rozvojová politika zemí V4 – nedostatky, výzvy a možnosti* [online]. [cit. 14.8.2015].

Dostupné z: <http://www.HYPERLINK> "<http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti>". [www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti](http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti).

<http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149>.

SADEV: *What determines the Choice of Aid modalities (by Bandstein, Sara), SADEV Working Paper 2007*

SIDA: *Aid effectiveness – what's up?*. Stockholom: 2009.

SMIT, P. J. et al: *Management principles*. Juta: 2007.

SUNDBERG, A. 2006. *Making Aid Work. Finance and Development*. 2006. vol. 43, no. 4.

Washington, D.C.: IMF, 2006

SVĚTOVÁ BANKA (2009a): *Aid Effectiveness* [online]. [cit. 7.8.2015]. Dostupné z: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1244163232994/IssueBrief-AE-2010.pdf>.

SVĚTOVÁ BANKA (2009): *Following Up on Accra: A World Bank Action Plan on Aid Effectiveness* [online]. [cit. 8.9.2015]. Dostupné z:

<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1244163232994/SecM2009-0107.pdf>.

VLKOVÁ, I. (2009): *Efektivnost rozvojové pomoci jako prostředek pro zvýšení dopadu ODA* [online]. [cit. 7.2.2015]. Dostupné z: <http://www.vse.cz/aoppdf272.pdf>.

*Will Make a Difference* [online]. [cit. 9.3.2015]. Dostupné z:

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/30/36364587.pdf>.

WEIDENFELD, W, WESSELS, W. (ed.). *Jahrbuch der Europäischen Integration*. Bonn: IEP, 1997

WOOD, B; KABELL, D; SAGASTI, F; MUWANGA, N.: *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen: 2008

## Expertní rozhovory pořizené pro účely práce

pořadí	kdo	místo	datum
1.	vedoucí pracovník ČRA / MZV ČR	Nerudova 3	20.7. 2015 (10: 30 - 12:15)
2.	zaměstnankyně FORS	Vladislavova 12	14.8. 2015 (14:00 - 15:00)
3.	pracovník organizace Člověk v tísni zodpovědný za projekty v Kambodži	Šafaříkova 24	5.9. 2015 (9:30 - 11:00)
4.	vedoucí pracovník ČRA zodpovědný za implementaci a evaluaci projektů	Nerudova 3	29.8. 2015 (14:20 - 15:45)

## Koncept diplomové práce:

### Efektivnost česká rozvojové spolupráce: příčiny (ne)plnění závazků OECD

autor: Martin Ocknecht

vedoucí práce: Ing. Ondřej Horký Hlucháň, PhD.

### Úvodní část

Rozvojová spolupráce je nezbytnou součástí české zahraniční politiky. A jako taková prošla za posledních 25 let poměrně bouřlivým vývojem. Od štědré pomoci spřáteleným zemí socialistického tábora, přes určité tápání v devadesátých letech, až po institucionální ukotvení a konsolidaci na počátku třetího tisíciletí. Nezbytnou roli v procesu tvorby a poskytování rozvojové spolupráce hrají i nestátní aktéři, Česká republika svoje kroky musí koordinovat i vzhledem ke svým závazkům v mezinárodních organizacích V rámci tohoto procesu se Česká republika se v roce 2005 jako člen OECD připojila k takzvané Pařížské deklaraci, která její signatáře zavazuje k efektivnímu poskytování rozvojové spolupráce. Jádrem Pařížské deklarace zůstává pět pilířů efektivní rozvojové spolupráce. Na ně navázané indikátory pomáhají určit, jak se daří smluvním státům plnit mezinárodní závazky vycházející z této deklarace. Vzniká tak poměrně účinný nástroj, který pomáhá určit efektivnost při naplňování této agendy. Právě tyto indikátory aplikované na konkrétní výstupy české rozvojové spolupráce slouží jako jádro plánované diplomové práce. Cílem předkládané diplomové práce bude posoudit, jak se daří České republice



závazky vyplývající z Pařížské deklarace dodržovat a zároveň co je příčinou případného (ne)plnění.

Problematicke české rozvojové spolupráce se v akademickém prostředí věnuje jen úzký okruh badatelů. Mezi nejdůležitější práce na tomto poli pak můžeme označit publikace Ondřeje Horkého Hlucháně (Horký: 2010) či Lenky Adamcové. Přesto zůstává téma české rozvojové spolupráce většinou opomíjené. Právě tento nezáměr ze strany badatelů spolu s odborným zaměřením autora jsou hlavní důvody k sepsání této diplomové práce.

### **Výzkumná otázka (otázky)**

V rámci práce se autor bude snažit odpovědět na dvě základní otázky.

1. Do jaké míry Česká republika naplňuje Pařížskou deklaraci?
2. Jaké jsou faktory, které ovlivňují (ne)plnění závazků dané Pařížskou deklarací?

### **Metoda**

Celá práce bude zpracována jako jedno případová studie, při čemž jejím jádrem bude analýza dat poskytované rozvojové spolupráce v návaznosti na pilíře Pařížského protokolu. Těmi jsou: vlastnictví (ownership) sladění , (alignment), harmonizace (harmonisation) řízení zaměřené na výsledky (managing for results) a vzájemná odpovědnost (mutual accountability) . Analýzu doplní zhodnocení plnění mnohostranných závazků návazných na Pařížskou deklaraci (Akční agenda z Akkry, Pusanské partnerství pro efektivnost rozvoje apod.). Poskytovaná rozvojové spolupráce se dá zhodnotit pomocí 12 indikátorů vycházejících právě z těchto pěti pilířů. Na základě aplikace 12 indikátorů na výstupní data poskytované české rozvojové spolupráce se pokusíme objasnit, jak se daří plnit mezinárodní závazky. V druhé části práce se zejména prostřednictvím rozhovorů s aktéry české rozvojové spolupráce a analýzy získaných dat se pokusíme zjistit, co je příčinou tohoto (ne)plnění těchto závazků. Na konkrétním příkladu a s pilíři Pařížské deklarace si následně v praxi doložíme ukázkou efektivní (Palestina) a neefektivní rozvojové spolupráce (Mongolsko) v. Zjištěné poznatky a případná doporučení pak shrneme v závěru práce.

### **Hypotéza**

Vzhledem k historickým souvislostem, ekonomické situaci, transformaci české společnosti, ale i neochotě hlavních aktérů předpokládáme, že bude česká rozvojová spolupráce okrajovým tématem. Tomu by měly odpovídat i zjištěné skutečnosti. Předpokládáme proto nedodržení mezinárodních závazků a nedostatečnou úroveň rozvojové spolupráce. Výše popsané příčiny pokládáme za jedny z hlavních faktorů ovlivňující toto neplnění

## **Předpokládaná osnova práce**

- Úvod
- Stať
- Definice pojmů
  - vymezení základních pojmů spojených s problematikou zahraniční rozvojové spolupráce
- Historie české zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) od vstupu do OECD
  - krátký historický přehled nejdůležitějších mezníků v rámci vývoje ZRS
- Institucionální ukotvení české ZRS
  - představení nejdůležitějších vládních i nevládních aktérů podílejících se na procesu tvorby české ZRS
- Koncepce české ZRS
  - jádrem této kapitoly bude zejména představení klíčového dokumentu vymezující českou ZRS: Koncepce ZRS ČR 2010 - 2017
- Proces tvorby české ZRS
  - nastiňuje jednotlivé fáze tvorby české ZRS včetně aktivit jednotlivých aktérů vycházející právě z koncepce ZRS
- Pařížská deklarace
  - představení klíčového dokumentu OECD a pěti zejména základních pilířů a na ně navázaných indikátorů
- Implementace Pařížské deklarace v rámci české rozvojové spolupráce
  - v této kapitole se pokusíme aplikovat jednotlivé indikátory na výstupní data české ZRS v letech 2005 až 2014
- Zhodnocení – analýza dat
  - poznatky získané v předcházející kapitole na tomto místě analyzujeme. K tomuto účelu nám poslouží jednak získaná data, jednak rozhovory s klíčovými aktéry české ZRS (viz níže)
- Případová studie (ne)úspěšné české rozvojové spolupráce
  - v rámci analytické části práce se pokusíme ukázat a analyzovat příklad úspěšné (Palestina) a ne tolik úspěšné (Mongolsko) implementace české ZRS
- Závěr
  - Shrnutí zjištěných poznatků

## **Zdroje**

### a) rozhovory (výběr):

jedním z důležitých zdrojů pro potřeby práce budou rozhovory s aktéry rozvojové spolupráce.

Orientačně by se mělo jednat o tyto osoby:

ředitel České rozvojové agentury

pracovníci České rozvojové spolupráce patřičných odborů

zástupce MZV – Odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci

předseda Rady pro rozvojovou spolupráci - náměstek ministra zahraničních věcí České republiky

stálý představitel České republiky při OECD

zástupci neziskového sektoru

### b) literatura (výběr)

Adamcová, Lenka: Úvod do rozvojových studií. Aleš Čeněk, 2006

Easterly, William: Břímě bílého muže, Academia, 2008

Booth, David, Foresti Marta: Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration, Overseas Development Institute, London, 2006

Horký, Ondřej: Česká rozvojová spolupráce: Diskurzy, praktiky, rozpory. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010

Kaplan Michal: Rozvojová politika zemí OECD/DAC, Paříž, 2006

Vláda České republiky: Koncepce ZRS ČR 2010 – 2017, Praha, 2010

OECD, The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris, 2005

OECD, The Accra Agenda for Action. Paris, 2008

OECD, The Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Paris, 2011

ODACE: Official Development Assistance in Central Europe (ODACE), dostupné on – line:

<http://www.acdicida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-327134440-PYY>

OECD-DAC. Development Cooperation of the Czech Republic: DAC special review, dostupné on –

line: <http://www.rozvojHYPERLINK> "[http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?](http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149)

[id=149](http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149)"[ovestredisko.cz/download.php?id=149](http://www.rozvojovestredisko.cz/download.php?id=149)>

RP V4: Rozvojová politika zemí V4 - nedostatky, výzvy a možnosti, dostupné on – line:

<http://wwwHYPERLINK> "[http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-](http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti)

[v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti](http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti)".[\[v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti\]\(http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-v4---nedostatky-vyzvy-a-moznosti\)](http://www.euractiv.sk/verzia-pretlac/analyza/rozvojova-politika-zemi-</a></p></div><div data-bbox=)

### Internetové zdroje (výběr):

- Center for global development:
  - [http://www.cgdev.org/section/topics/aid\\_effectiveness/quoda?p=bHYPERLINK](http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda?p=bHYPERLINK)
  - [http://www.cgdev.org/section/topics/aid\\_effectiveness/quoda?p=b&d=rb3"&HYPERLINK](http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda?p=b&d=rb3)
  - [http://www.cgdev.org/section/topics/aid\\_effectiveness/quoda?p=b&d=rb3"d=rb3](http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda?p=b&d=rb3)
- Česká rozvojová agentura <http://www.czda.cz/>
- DAC OECD <http://www.oecd.org/dac/>