

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Katedra západoevropských studií

Iva Zwingerová

Motivace dánské rozvojové pomoci

Diplomová práce

Praha 2011

Autor práce: **Bc. Iva Zwingerová**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.**

Rok obhajoby: **2011**

Bibliografický záznam

ZWINGEROVÁ, Iva. *Motivace dánské rozvojové pomoci*. Praha, 2011. 61 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra západoevropských studií. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá motivacemi, které stojí v pozadí dánské rozvojové pomoci. Dánsko patří k nejtědřejším donorům a nejaktivnějším hráčům na poli mezinárodní rozvojové spolupráce. Analýza motivů jeho pomoci nám umožní lépe pochopit, z jakých ideových konceptů vychází ochota této malé země pomáhat ostatním státům a jaké zájmy hrají roli při formulování rozvojové politiky. Základem pro identifikaci jednotlivých dimenzí motivace je pro nás široce nastavený teoretický rámec, který dělí motivace do sedmi kategorií: bezpečnost, moc, bohatství, osvícení vlastní zájem, prestiž, povinnost a humanitarismus. Autorka práce zastává hypotézu, že u Dánska lze identifikovat širší škálu motivů, než jen pocity mezinárodní solidarity, altruismu nebo morální povinnosti pomáhat, které se nejčastěji objevují jako vysvětlení v odborné literatuře. Na základě rozboru strategických dokumentů, podle kterých je hlavním cílem dánské rozvojové spolupráce snižování chudoby prostřednictvím trvale udržitelného růstu, a kvantitativní analýzy čtyř základních měřítek pomoci (objem, sektorová a geografická distribuce, kvalita) předpokládáme, že kromě humanitárních motivů, které dominují dánské rozvojové politice již několik desítek let, budou hrát důležitou roli také kategorie osvíceného vlastního zájmu, jenž je patrný zejména v zájmu o otázky životního prostředí a klimatu, a prestiže, který se projevuje v systematickém budování reputace Dánska jako štědrého donora.

Abstract

The thesis deals with the motivations that are formative for the Danish foreign aid. Denmark is one of the most generous donors and it plays an active role on the field of international development cooperation. An analysis of his motives will help us to better understand which ideological concepts are decisive for the Danish willingness to help other nations and also to identify what interests take part in formulation of Danish development programmes. The identification of the specific dimensions of motivation is based on a broad theoretical framework, which divides motives into seven categories: security, power, wealth, enlightened self-interest, prestige, obligation and humanitarianism. The author of the study maintains that it is possible to discover a wider range of motivations in Danish development assistance. It is a great simplification to assess the Danish foreign aid only in reference to commonly shared values of international solidarity, altruism and moral obligation to help others, which are the most prominent explanations in the literature. An analysis of Danish strategies reveals that the poverty reduction and sustainable growth are the main objectives of the Danish foreign aid. Based on the quantitative analysis of four basic criteria related to the aid performance (total

volume, sectoral and geographical allocations, quality), we will probably make a conclusion that humanitarian motives dominate in Danish development policy. However, another two motivations are vital, too. The category of enlightened self-interest is portrayed mainly in aid allocations for the environment protection and the fight against the climate change. The dimension of prestige is reflected in a Danish self presence based on the reputation as a generous donor state.

Klíčová slova

Dánsko, oficiální rozvojová pomoc, motivace, humanitární internacionalismus, bohatství, moc, bezpečnost, osvícený vlastní zájem, prestiž, povinnost, sektorová alokace pomoci, geografická distribuce pomoci

Keywords

Denmark, official development assistance, motivation, humanitarian internationalism, wealth, security, enlightened self-interest, prestige, obligation, sector allocation of aid, geographical distribution of aid

Rozsah práce: 143 019 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila 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 19. května 2011

Iva Zwingerová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Prof. PhDr. Lence Rovné, Csc. za laskavost a trpělivost, se kterými vedla mou diplomovou práci.

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno a příjmení:

Iva Zwingerová

E-mail:

iva.zwingerova@seznam.cz

Semestr a akademický rok:

ZS 2008 – 2009

Název práce:

Dánská rozvojová spolupráce: aktéři, koncepty, motivace

Předpokládaný termín dokončení:

ZS 2010 – 2011

Vedoucí diplomového semináře:

Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

Zdůvodnění výběru tématu práce:

Rozvojová spolupráce je integrální součástí dánské zahraniční politiky. Toto téma podporují všechny relevantní politické strany a výdaje z dánského rozpočtu na rozvoj trvale přesahují cílovou hranici stanovenou OSN, což z Dánska činí jednoho z nejštedřejších donorů z hlediska poměru poskytované částky k ročnímu HDP země. Nejen dánský, ale celkově severský model rozvojové spolupráce je ve světě považován za jeden z nejúspěšnějších a nejefektivnějších, proto se v diplomové práci pokusím provést jeho hloubkovou analýzu. Zaměřím se na institucionální zakotvení dánské rozvojové pomoci v systému zahraniční politiky, roli hlavních aktérů, kteří formulují cíle a strategie rozvojové politiky a v neposlední řadě také na motivace, které stojí za tím, že Dánsko coby malý stát patří k největším a nejdůležitějším dárcům.

Předpokládaný cíl:

Hlavním cílem práce bude najít odpověď na otázku, jaké hodnoty a zájmy stojí za tím, že Dánsko patří mezi nejštedřejší donory. K tomu použijeme analyticko-empirickou metodu, s jejímž využitím se pokusíme charakterizovat dánský model rozvojové spolupráce v co nejširším kontextu, a to nejen s ohledem na jeho pozitivní a oceňované aspekty, ale budeme se snažit nalézt také jeho případné nedostatky. Zaměříme se zejména na období po roce 1990, kdy proběhla rozsáhlá reforma systému dánské rozvojové pomoci. Práce bude rozdělena na tři hlavní části. První, teoretická kapitola se bude zabývat tématem rozvojové spolupráce z obecného pohledu. Nejdříve definujeme základní pojmy týkající se této problematiky a na ně navážeme historickým vývojem tématu rozvojové spolupráce v kontextu teorií politické ekonomie a teorií

mezinárodních vztahů. Druhá kapitola bude hodnotit koncepty a strategie dánské rozvojové politiky z hlediska míry vlivu hlavních aktérů na jejich utváření. Třetí část bude případovou studií, ve které se pokusíme nalézt hlavní motivace dánské rozvojové pomoci.

Základní charakteristika tématu:

Zahraněční pomoc představuje významnou součást dánského působení na mezinárodní scéně a vyjadřuje převzetí odpovědnosti za řešení globálních problémů. Vedle primárního cíle, kterým je omezování chudoby v rozvojových zemích v souladu s Rozvojovými cíli tisíciletí, plní i cíle sekundární: přispívá například k budování dobrých vztahů s rozvojovými zeměmi a napomáhá zajišťovat ekonomické, bezpečnostní a environmentální zájmy Dánska. Klíčové přednosti dánského systému rozvojové spolupráce jsou jeho právní základ, strategický rámec, institucionální systém a důraz na zajištění kvality a efektivity poskytované pomoci. Tyto hodnoty vycházejí z dlouhodobé podpory rozvojové problematiky napříč všemi politickými stranami i ze strany neziskového a soukromého sektoru.

Předpokládaná struktura práce:

1. Teoretická část:
 - definice základních pojmů
 - rozvojová pomoc a teorie mezinárodních vztahů
 - rozvojová pomoc a teorie politické ekonomie

2. Dánská rozvojová pomoc
 - historický vývoj
 - strategie a koncepty
 - základní rysy bilaterální a multilaterální pomoci
 - hlavní aktéři: Danida, ministerstvo zahraničních věcí, soukromé firmy, neziskové organizace
 - rozvojová pomoc a veřejné mínění

3. Motivace dánské rozvojové pomoci
 - politické motivy
 - strategické a bezpečnostní motivy
 - ekonomické motivy
 - altruismus a humanitární motivy

Základní literatura:

BABICKÝ, Tomáš. *Role rozvojové pomoci v zahraniční politice: Srovnání přístupů hlavních světových donorů* [rukopis]. Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU: Brno, 2007. Vedoucí práce PhDr. Pavel Pšeja, PhD.

DANĚK, Petr. Nerovnoměrný rozvoj světa: kolonialismus, neokolonialismus a diskurs rozvoje. In: Jehlička, P. – Tomeš, J. – Daněk, P. (eds.). *Stát, prostor, politika – vybrané kapitoly politické geografie*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK: Praha, 2000, pp. 28 – 58.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John a ENGBERG-PEDERSEN, Poul (2005). *Aid: understanding international development cooperation*. Zed Books: London & New York.

HALAXA, Petr. Zahraniční pomoc ve vztazích vyspělých a rozvojových zemí. In: Jehlička, P. – Tomeš, J. – Daněk, P. (eds.). *Stát, prostor, politika – vybrané kapitoly politické geografie*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK: Praha, 2000, pp. 104 – 125.

HOEBINK, Paul; STOKKE, Olav (eds.). *Perspectives on European Development Cooperation, Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London: Routledge, 2006.

HVIDT, Nanna; MOURITZEN, Hans. *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008.

CHRISTENSEN, Steen. Denmark and Africa – Past and Present Relations. In: Wohlgemuth, L. (ed.). *The Nordic Countries and Africa – Old and New Relations*. The Nordic Africa Institute: Uppsala, 2002, pp. 5 – 14.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. The University of Chicago Press: Chicago, 2007.

LARSEN, Henrik. *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. Palgrave Macmillan, 2005.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK. *Denmark's Development Policy Strategy: Partnership 2000*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen, 2000.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK. *A World of Difference: The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004 – 2008*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen, 2003.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK. *A World for All: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2008 – 2012*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, 2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK. *Denmark in Africa: A Continent on Its Way*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, 2007. [online].

Obsah

Úvod	3
1. Rozvojová pomoc: definice, historie, teorie	7
1.1 Definice základních pojmů	7
1.2 Historické souvislosti poskytování rozvojové pomoci	8
1.3 Rozvojová pomoc a teorie mezinárodních vztahů	14
2. Rozvojová pomoc Dánska	17
2.1 Historický vývoj dánské rozvojové pomoci	17
2.2 Strategie dánské rozvojové pomoci	19
2.3 Bilaterální pomoc	21
2.4 Multilaterální pomoc	23
2.5 Aktéři dánské rozvojové spolupráce	26
2.6 Veřejné mínění	33
3. Motivace dánské rozvojové pomoci	35
3.1 Humanitarismus	35
3.2 Bohatství	38
3.3 Bezpečnost	40
3.4 Moc	42
3.5 Osvícený vlastní zájem	44
3.6 Prestiž	46
3.7 Povinnost	47
Závěr	50
Summary	53
Použitá literatura	54
Seznam příloh	61

Seznam zkratek

DAC	Výbor pro rozvojovou spolupráci <i>Development Assistance Committee</i>
DANIDA	Dánská agentura pro mezinárodní rozvoj <i>Danish International Development Agency</i>
DIIS	Dánský institut pro mezinárodní studia <i>Danish Institute for International Studies</i>
EFTA	Evropské sdružení volného obchodu <i>European Free Trade Association</i>
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie <i>European Union</i>
FAO	Organizace pro výživu a zemědělství <i>Food and Agriculture Organization</i>
HDI	Index lidského rozvoje <i>Human Development Index</i>
HDP	Hrubý domácí produkt
ILO	Mezinárodní organizace práce <i>International Labour Organization</i>
LDCs	Nejméně rozvinuté země <i>Least Developed Countries</i>
LMICs	Země s nižším středním příjmem <i>Lower-Middle Income Countries</i>
MFA	Ministerstvo zahraničních věcí <i>Ministry of Foreign Affairs</i>

MIFRESTA	Fond na podporu životního prostředí, míru a stability <i>Miljø, Fred, Stabilitet</i>
MMF	Mezinárodní měnový fond
NGOs	Nevládní neziskové organizace <i>Non-governmental Organizations</i>
ODA	Oficiální rozvojová pomoc <i>Official Development Assistance</i>
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
OLICs	Ostatní země s nízkým příjmem <i>Other Low-Income Countries</i>
OSN	Organizace spojených národů
SAPs	Programy strukturálního přizpůsobení <i>Structural Adjustment Programs</i>
SB	Světová banka
UMICs	Země s vyšším středním příjmem <i>Upper-Middle Income Countries</i>
UNICEF	Dětský fond OSN <i>United Nations Children's Fund</i>
UNDP	Rozvojový program OSN <i>United Nations Development Programme</i>
USD	Americký dolar <i>United States Dollar</i>
WHO	Světová zdravotnická organizace <i>World Health Organization</i>

Úvod

Hledání odpovědi na otázku, proč státy poskytují rozvojovou pomoc, je v akademických kruzích poměrně populární disciplínou. Lze tak usuzovat z množství publikovaných případových i komparativních studií a absolventských prací zabývajících se tímto tématem z nejrůznějších teoretických perspektiv. Motivace dánské rozvojové pomoci představuje ovšem oblast, která je stále ještě nedostatečně prozkoumaná. Existuje sice celá řada analýz, ve kterých jsou s použitím kvantitativních i kvalitativních metod hodnoceny rozvojové politiky jednotlivých donorů nebo skupiny DAC jako celku, mají však jeden společný nedostatek. Buď se nezabývají Dánskem vůbec, nebo ho spolu s ostatními skandinávskými státy zahrnují do jedné společné kategorie pro všechny severské donory. Tím dochází ke značnému zkreslení celého problému, protože jednotlivé země vykazují velké množství odchylek od toho, co se v literatuře obvykle nazývá skandinávským modelem rozvojové spolupráce. Pokud se někdo zabývá konkrétně Dánskem, obvykle zaměří svou pozornost na jiné aspekty rozvojové spolupráce než na motivy, které stojí v jejím pozadí. Oblast motivace dánské pomoci je pak zjednodušena na konstatování, že země poskytuje pomoc z altruistických důvodů nebo z pocitu solidarity se zeměmi třetího světa. V tomto ohledu existuje v současném stavu bádání o dánské rozvojové pomoci mezera, kterou se pokusíme vyplnit touto prací.

Hlavním cílem předkládané práce bude provést komplexní analýzu motivů, které formují dánskou zahraniční asistenci. Jedině podrobný rozbor této otázky nám umožní lépe pochopit, proč Dánsko patří k nejštědřejším donorům na světě, z jakých ideových konceptů vychází jeho ochota pomáhat chudým státům a jaké organizované zájmy hrají roli při formulování rozvojové politiky a jejím uvádění do praxe. Primárně se budeme zajímat o období po roce 1989. Na počátku 90. let byly nastaveny základní parametry, podle kterých funguje dánská rozvojová politika dodnes. Toto časové omezení má i praktický význam, protože databáze OECD, ze které jsme získali nejdůležitější kvantitativní podklady pro analýzu, monitoruje některé důležité ukazatele až od roku 1995.

Z obecně formulovaného cíle vychází hlavní hypotéza této práce, která spočívá v konstatování, že vysvětlovat motivace dánské rozvojové pomoci pouze v mantinelech mezinárodní solidarity a altruismu, jak se zpravidla děje v odborné literatuře, není dostatečné. Tato problematika zahrnuje daleko širší spektrum možných odpovědí, které jsou aplikovatelné na Dánsko i přes to, že ne vždy odpovídají stereotypu země jako štědrého donora, který rozdává miliony dolarů rozvojové pomoci jenom proto, aby přispěl k blahobytu lidí na druhé straně planety, protože mu to nařizuje sociální cítění jeho občanů. Přestože jsou humanitární pohnutky převažující dimenzí, uvnitř které se dánská rozvojová politika vytváří, lze na základě analýzy oproštěné od limitujícího zakotvení v jedné z teorií mezinárodních vztahů dokázat, že se Dánska týkají také další kategorie motivací.

Motivace rozvojové pomoci lze analyzovat dvěma způsoby. Prvním způsobem, jak získat určitou představu o záměrech donora, je rozbor vládních dokumentů nebo projevů a prohlášení politiků. Druhý způsob vede přes analýzu alokace prostředků určených na rozvojovou pomoc a přes zkoumání vlivu politických aktérů a zájmových skupin v rozhodovacím procesu. Od projevů a konceptů k praktické realizaci rozvojové politiky je však dlouhá cesta, při které se mohou deklarované cíle a motivace změnit. Lze tudíž spatřovat jistý rozpor mezi prvotní motivací vzniklou v domácím politickém procesu na jedné straně a praktickým mezinárodním působením donora na straně druhé. V této práci budeme používat druhý zmíněný přístup, protože v provedení diskursivní nebo obsahové analýzy, které se nabízejí v prvním případě, nás limituje nedostatečná znalost dánského jazyka.

K dosažení výše uvedených cílů budeme postupovat empiricko-analytickou metodou. V první a druhé kapitole převažuje kompilační a deskriptivní přístup, protože záměrem této části práce je představit rozvojovou pomoc jak v širokém teoretickém a historickém kontextu, tak ve specifickém kontextu dánského politického a institucionálního prostředí. Třetí kapitola je jedno-případovou studií motivací dánské rozvojové pomoci. Cílem této studie je na základě analýzy kvantitativních údajů zjistit, které dimenze motivací jsou pro dánskou rozvojovou pomoc charakteristické. Teoretickým rámcem je pro tuto případovou studii koncept sedmi různých kategorií motivací, které ve své dizertační práci *Ideas and Interests in Foreign Policy* z roku 2000 představila Anne Maurits Van der Veen.

Základním východiskem pro použití tohoto konceptu je přijetí předpokladu, že pokud chceme opravdu komplexně prozkoumat jednotlivé motivace rozvojové pomoci, nemůžeme se ve své práci zaštitit jedinou teorií mezinárodních vztahů. Naopak je nutné se na toto téma podívat ze všech teoretických úhlů, protože každý v sobě zahrnuje určité specifické aspekty motivace, kdežto další může zcela odmítat. Díky této teoretické neukotvenosti mohla Van der Veen extrahovat sedm ideálních typů motivací – bezpečnost, bohatství, moc, osvětlený vlastní zájem, prestiž, povinnost a humanitarismus. Ke každé následně přiřadila řadu proměnných a celou škálu dílčích hypotéz, jejichž potvrzení nebo vyvrácení naznačuje, ke kterému ideálnímu typu se jednotliví dárci pomoci blíží nejvíce, které motivace u něj hrají alespoň částečnou roli a které jsou v jeho konkrétním případě irelevantní.

Pro tuto práci budou důležité čtyři základními aspekty rozvojové pomoci – objem závazků oficiální rozvojové pomoci (ODA), geografická alokace, kvalita a sektorové priority. Na tomto místě je vhodné zmínit, že se práce nebude zbývat hodnocením dánské rozvojové pomoci z hlediska její efektivity. První z aspektů zahraniční asistence, celkový objem ODA garantované dárcem, je nejpoužívanějším měřítkem, na základě kterého se hodnotí rozvojové programy jednotlivých států. Aby se tento aspekt mohl porovnávat mezi konkrétními dárci, obvykle se objem pomoci vyjadřuje jako procentuální podíl ODA na HDP, což budeme používat i v této studii. Druhým významným rysem rozvojové pomoci je její geografická alokace mezi jednotlivé příjemce pomoci. Na základě těchto kvantitativních údajů můžeme snadno posuzovat řadu dílčích hypotéz. Například můžeme zjistit, zda dárce

svou pomoc úměrně více alokuje do zemí, které jsou jeho významnými obchodními partnery, bývalými koloniemi nebo spřátelenými režimy. U tohoto aspektu můžeme rovněž zjistit celkový počet příjemců pomoci, který vypovídá o tom, jestli je ODA úzce koncentrovaná na několik málo partnerů nebo široce pokrývá desítky států.

Zatímco celkový objem pomoci a její geografická alokace se jako proměnné objevují v řadě odborných studií již několik desetiletí, indikátory kvality rozvojové pomoci se ve zvýšené míře v literatuře vyskytují až během posledních patnácti let, kdy se kvalita a efektivita pomoci staly hlavními tématy rozvojového diskursu. Nejčastějším měřítkem kvality ODA je její rozdělení mezi bilaterální a multilaterální kanál. ODA poskytovaná prostřednictvím mezinárodních organizací je obecně považována za kvalitnější, protože je do velké míry oproštěná od zájmů jednotlivých donorů. Ze stejného důvodu je za kvalitnější považována pomoc distribuovaná prostřednictvím neziskových organizací. S kvalitou ODA souvisí také fenomén vázané pomoci. Ta je považována za kvalitnější, čím méně je vázána na nákup zboží nebo služeb od firem z dárcovského státu. Posledním zkoumaným aspektem rozvojové pomoci je její sektorová alokace, která vypovídá o tom, do jakého odvětví hospodářství směřuje dárce svoji ODA (např. vzdělávání, zdravotnictví, dopravní infrastruktura, zemědělství apod.).

K provedení analýzy motivací dánské rozvojové pomoci je potřeba rozsáhlý set kvantitativních dat, která byla čerpána z několika různých zdrojů. Tím nejdůležitějším je statistická databáze OECD, ze které jsme získali veškeré údaje zachycující objem rozvojové pomoci a její sektorovou i geografickou alokaci. V této databázi se ODA udává ve dvou formách – buď v podobě závazků (commitments), nebo v podobě vyplacené částky (disbursement). Pro účely této práce budeme používat ODA vyjádřenou v závazcích, protože tato forma, na rozdíl od vyplacené částky, lépe reflektuje rozhodování dárce a tím pádem i jeho motivace. Přestože v mnoha případech nejsou sliby donorů dodrženy a vyplacená částka je nižší, nad závazky má dárce větší kontrolu ve srovnání s druhou formou platby, která je do jisté míry závislá na chování příjemce. Ke zjištění obecných indikátorů (výše HDP, populace, počet uprchlíků, zahraniční obchod apod.) jsme použili databázi Světové banky.

Sekundární literatura týkající se tohoto tématu je poměrně bohatá. Při zpracování práce jsme využili jak publikace zabývající se rozvojovou pomocí z obecného hlediska, tak celou řadu komparativních studií, které porovnávají jednotlivé donory mezi sebou. Jak již bylo zmíněno výše, při sestavování základního teoretického rámce motivací jsme vycházeli téměř výlučně z dizertace Anne Van der Veen, jejíž práce je zároveň velmi rozsáhlou komparativní studií belgického, italského, nizozemského a norského systému rozvojové pomoci. Při zpracování kapitoly o systému dánské rozvojové pomoci nám velmi pomohlo zveřejňování anglických mutací dokumentů dánské vlády na internetu. Naprosto nezbytná pro nás byla zejména série článků a odborných esejů od dánského akademika Gorma Rye Olsena, který je pravděpodobně největším světovým specialistou na dánskou rozvojovou

politiku. Cenné informace jsme rovněž čerpali ze sborníkových příspěvků Erika Knudsen a Olava Stokke nebo zpráv, ve kterých jednotlivé dárce hodnotí OECD.

Tato práce bude kromě úvodu a závěru členěna do tří hlavních kapitol a logické. V první kapitole se seznámíme s rozvojovou pomocí jako takovou. Nejprve budou definovány základní pojmy jako oficiální rozvojová pomoc nebo bilaterální a multilaterální pomoc, se kterými se budeme setkávat v průběhu celé práce. Dále představíme rozvojovou pomoc v historickém kontextu, uvedeme ji do souvislosti s některými teoriemi politické ekonomie a nastíníme hlavní témata, která utváří rozvojový diskurs v současné době. Následně přistoupíme k charakteristice rozvojové pomoci v rámci jednotlivých teorií mezinárodních vztahů.

Ve druhé kapitole se detailně zaměříme na samotný systém dánské rozvojové pomoci. Pokusíme se zhodnotit jeho hlavní rysy, představit cíle a priority zachycené v rozvojových strategiích a poukázat na významné aktéry, kteří se podílejí na utváření celého systému. Velký důraz bude kladen zejména na to, jakým způsobem se jednotliví aktéři (ministerstvo zahraničí, parlament a politické strany, neziskové organizace a soukromý sektor) podílejí na vytváření strategického rámce dánské rozvojové politiky a jeho převedení na praktickou úroveň.

Třetí kapitola je případovou studií, ve které se na základě analýzy kvantitativních dat pokusíme určit, které z motivací jsou určující pro dánskou rozvojovou pomoc. V této části použijeme teoretický model založený na sedmi různých kategoriích motivací (humanitarismus, bohatství, bezpečnost, moc, osvícený vlastní zájem, prestiž a povinnost). Ověřováním platnosti dílčích hypotéz vztahujících se k jednotlivým kategoriím určíme, které motivace hrají roli v případě Dánska.

1. Rozvojová pomoc: definice, historie, teorie

1.1 Definice základních pojmů

V odborné literatuře se můžeme setkat s několika pojmy, které vyjadřují fenomén rozvojové pomoci. V anglicky psaných studiích nejčastěji narazíme na pojem zahraniční pomoc (foreign aid), ale často se autoři zmiňují také o rozvojové asistenci (development assistance). V posledním desetiletí se velmi rozšířil termín rozvojová spolupráce (development cooperation), který je zejména v oficiálních dokumentech považován za politicky korektnější. Odkazuje ke snaze poskytovat pomoc na základě partnerství mezi dárce a příjemcem a nemá tedy být pouze jednostrannou záležitostí, které příjemce pouze pasivně přihlíží. Pro účely této práce budeme všechny tyto termíny považovat za synonymní.

V nejširším smyslu je možné zahraniční pomoc definovat jako všechny zdroje (zboží, služby, dovednosti a technické know-how, finanční granty nebo zvýhodněné půjčky), převáděné od donorů směrem k příjemcům pomoci (Riddell, 2007: 17). Pro účely této práce bude ale zahraniční pomoc chápána v souladu s definicí stanovenou DAC OECD. Je tomu tak proto, že se k ní přiklání většina autorů a vycházejí z ní data, se kterými se pracuje dále v tomto textu. Tzv. oficiální rozvojová asistence (Official Development Assistance, ODA) musí splňovat následující podmínky:

1. Jedná se o toky do zemí a teritorií definovaných jako nízko nebo středně příjmové¹, nebo do multilaterálních organizací, které pomoc dále distribuují do výše zmíněných zemí a teritorií.
2. ODA je poskytována oficiálními vládními institucemi dárcovské země. Jedná se tedy o pomoc, jejíž původ je ve státním rozpočtu dárce, na rozdíl od pomoci nevládní (poskytované firmami, charitami nebo fyzickými osobami).
3. Hlavním cílem ODA by měl být sociálně ekonomický rozvoj příjemce a prosperita jeho obyvatel. Z tohoto důvodu je z definice ODA vyloučena veškerá vojenská pomoc (dodávky vojenských zařízení a zbraní za zvýhodněných podmínek, vojenské aktivity související s bojem proti terorismu a peacekeepingové operace s výjimkou misí OSN).
4. ODA musí mít konfesionální charakter a musí obsahovat nejméně 25 % ve formě nevratného grantu. To znamená, že finanční pomoc nesmí mít komerční charakter a

¹ Seznam těchto zemí je každé tři roky aktualizován. Jeho současná verze platná od roku 2009 je dostupná zde: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>.

úroková míra a doba splatnosti pro zapůjčený kapitál by měla být výhodnější než za běžných tržních podmínek (OECD, 2008).

Vedle ODA týkající se skupiny rozvojových zemí existuje i tzv. oficiální asistence (Official Assistance, OA). Ta byla v 90. letech poskytována postkomunistickým zemím, kterým měla usnadnit přechod k demokracii a tržnímu hospodářství. Dnes jsou za příjemce OA považovány všechny země, kterým je poskytována pomoc, ale zároveň nespádají do kategorie zemí s nízkým a středním příjmem (např. Rusko, Singapur, Jižní Korea nebo Izrael). Posledním typem pomoci jsou tzv. ostatní oficiální toky (Other Official Flows, OOF), kam spadá pomoc, která buď nespĺňuje rozvojový cíl ODA (např. výše zmíněná vojenská pomoc), nebo má grantovou složku nižší než 25 % (a je považována za komerční). OA ani OOF nebudou předmětem této práce.

Podle účelu můžeme ODA rozdělit na pomoc humanitární a pomoc rozvojovou. Cílem humanitární pomoci je zachránit životy a zmírnit utrpení lidí způsobené např. přírodní katastrofou, válečným konfliktem nebo jinou krizovou situací. Humanitární pomoc je ze své definice krátkodobá a méně často vázaná na plnění jakýchkoliv politických podmínek ze strany příjemce. Bývá poskytována jednorázově jako reakce na konkrétní mimořádné události, proto se pro ni také někdy užívá výraz „emergency aid“ nebo „relief aid“. Rozvojová pomoc je naproti tomu dlouhodobá a jejím cílem je podpora sociálně ekonomického rozvoje přijímající země. Velmi často se její poskytnutí váže na politické podmínky (např. dodržování lidských práv), což z ní činí politický nástroj v rámci zahraniční politiky dárce. Podle způsobu distribuce můžeme dále ODA rozdělit na bilaterální (dvoustrannou), kdy dárcovská země poskytuje pomoc přímo jiné zemi prostřednictvím své vlády, a na pomoc multilaterální (mnohostrannou), kdy je ODA distribuována prostřednictvím mezinárodních organizací (Halaxa, 2000: 106).

1.2 Historické souvislosti poskytování rozvojové pomoci

Počátky bilaterálního poskytování rozvojové pomoci spadají do období po druhé světové válce, kdy byla za hlavní prioritu označena ekonomická obnova zdevastované Evropy. Úspěch Marshallova plánu měl za následek vytvoření specifické podoby rozvojové pomoci směřující do nerozvinutých zemí Asie, Afriky a Latinské Ameriky (Stokke, 2005: 34). Až do poloviny 50. let dominovala dárcovské scéně pomoc plynoucí ze Spojených států. S ustavením bilaterálního programu Sovětského svazu v roce 1956 se ale pomoc stala součástí studenoválečného konfliktu a soupeření obou mocností o vliv v zemích třetího světa.

Koloniální mocnosti jako Velká Británie a Francie vstoupily na scénu na přelomu 50. a 60. let v souvislosti s rozpadem svých impérií. Bývalé kolonie se staly hlavními příjemci pomoci plynoucí z jejich někdejších metropolí a pro mocnosti se pomoc stala jedním

z nástrojů, jak si v těchto zemích i nadále udržet vliv. Ostatní evropské státy se postupně zapojovaly do poskytování pomoci během let 60. (Stokke, 2005: 36). Bilaterální donoři své rozvojové aktivity konzultují a koordinují od roku 1960 na půdě OECD v rámci Výboru pro rozvojovou pomoc (Development Assistance Council, DAC).

Jako hlavní multilaterální donor se v 50. letech vyprofilovala OSN, která svou rozvojovou pomoc institucionalizovala ve formě Rozvojového programu OSN (United Nations Development Programme, UNDP). Na počátku 70. let vstoupily na rozvojovou scénu mezinárodní finanční instituce Světová Banka (SB) a Mezinárodní měnový fond (MMF), jejichž vliv značně narostl zejména o dekádu později v souvislosti se zaváděním tzv. programů strukturálních úprav. Čtyřlístek nejvýznamnějších multilaterálních donorů doplňuje rozvojové programy Evropské unie, která je hlavním kanálem multilaterální pomoci pro své členské státy (White, 2002: 1).

1.2.1 Teorie modernizace

Od konce 40. let až do let 60. dominovalo v rozvojovém diskursu modernizační paradigma, nazývané také teorií růstu. Základním východiskem této teorie je předpoklad lineárního vývoje, na jehož ose se nacházejí jednotlivé státy. Země třetího světa jsou na nejnižší příčce, proto je třeba nastartovat jejich ekonomický růst prostřednictvím industrializace a urbanizace, aby se přiblížily ideálu západního socioekonomického modelu. (Daněk, 2000: 47). Nutnou podmínkou dosažení ekonomického růstu byla implementace moderních technologií, včetně vybudování infrastruktury (silnice, přístavy, telekomunikace, elektrifikace), stejně jako fungující správa, která měla řídit ekonomický rozvoj dané země. Typickým rysem rozvojových projektů vycházejících z modernizačního paradigmatu je jejich silný eurocentrický pohled na problematiku rozvoje, který ignoruje ekonomická, společenská a kulturní specifika příjemců pomoci.

Měřítkem pro posuzování rozvojové vyspělosti jednotlivých zemí světa se staly zejména ekonomické faktory, které se využívaly rovněž při evaluaci rozvojových projektů a programů. Hlavním ekonomickým ukazatelem byla výše hrubého domácího produktu či hrubého národního produktu, respektive jejich přepočty na jednoho obyvatele dané země. Problémem těchto ukazatelů je, že značně zjednodušují pohled na rozvoj, protože nezachycují míru obyvatel ani rovnoměrnost příjmů v dané zemi. Přesto tyto indikátory dominovaly strategiím a plánům rozvojové pomoci přinejmenším do počátku 70. let. Poté začaly do rozvojových konceptů a strategií pronikat i jiné než ekonomické ukazatele, ale měřítko HDP na osobu si i nadále zachovalo své výlučné postavení (Zíková, 2007: 8).

1.2.2 Teorie závislosti

Teorie závislosti se objevila v průběhu 50. let v odborných studiích latinskoamerických ekonomů, kteří se kriticky vymezili vůči modernizačnímu paradigmatu a pokusili se nově definovat pozici dekolonizovaných států v rámci světového systému. Podle této teorie jsou rozvojové země na světovém trhu znevýhodňovány, protože se potýkají s tzv. vnitřním kolonialismem. Pro něj je charakteristický závislý vztah mezi vládoucí vrstvou v urbánních centrech a masou ovládaných v zemědělských periferiích. Tyto premisy byly dále rozvíjeny na přelomu 60. a 70. let za pomoci marxistické terminologie autory, kteří charakterizovali země třetího světa ve vztahu ke světovému kapitalistickému systému v intencích rozvoje jádra s přímým důsledkem na zaostalost periferie (Zíková, 2007: 9). Nerozvinutost zemí periferie není podle teorie závislosti důsledkem nedostatečné modernizace a industrializace, ale nerovného začlenění těchto zemí do systému světového hospodářství. Poválečný svět se od předválečného liší jen tím, že zastaralý kolonialismus byl nahrazen nekolonialismem, jemuž dominují nadnárodní společnosti, MMF a nerovné vztahy v mezinárodním obchodě. Praktické dopady teorie závislosti na podobu rozvojové pomoci však nebyly příliš zřejmé, protože zastánci tohoto vnímání světa odmítali pomoc jako nástroj dominance a vykořisťování (Daněk, 2000: 49).

1.2.3 Koncepce základních potřeb

Koncem 60. let v rámci rozvojového diskursu zintenzivnila kritika tehdejšího modelu pomoci založeného ryze na ekonomickém růstu. Odpůrci teorie modernizace navrhovali, aby se hlavními pilíři rozvoje stala redukce chudoby, nezaměstnanosti a příjmové nerovnosti. V rozvojové debatě se postupně objevila také témata spojená se zemědělstvím a obživou, bydlením, přístupem k základním sociálním službám nebo ochranou životního prostředí. V praxi se koncepce základních potřeb nejčastěji orientovala na rozvoj zemědělství a projekty zaměřené na přístupnost základní zdravotní péče a vzdělání. Pozornost byla věnována zejména aktivitám, které se přímo týkaly chudých. Tento extrémně komplexní systém se ovšem neseťkal s velkým ohlasem, protože se v mnoha případech ukázal jako vysoce neefektivní a velmi nákladný. Navíc vlády tyto projekty financovaly díky vysokým půjčkám, které se v 80. letech staly v důsledku celosvětové hospodářské krize nepřekonatelnou zátěží pro státní rozpočty řady zemí (Zíková, 2007: 10 – 11).

1.2.4 Neoliberalismus

V mezinárodních vztazích se neoliberální a neoklasické ekonomické teorie začaly prosazovat na přelomu 70. a 80. let a dodnes jsou velmi vlivné. Na rozdíl od modernizace, která kladla při rozvoji země důraz na roli státu, je pro neoliberální teorii významný především trh a jeho schopnost zajistit efektivní rozdělení zdrojů. Neoliberalismus však není

možné definovat jako jednotlý směr, neboť prošel několika změnami reagujícími na aktuální kritiku i nové trendy v rozvojovém diskursu. Období od počátku 80. let je tedy možné rozdělit do několika fází, které se vzájemně prolínají a doplňují.

Programy strukturálního přizpůsobení (Structural adjustment programs, SAPs) začaly být aplikovány především v souvislosti s řešením dlužní krize. SAPs prosazovaly uvolnění všech administrativních regulací trhu, otevření domácí ekonomiky, podporu výroby orientovanou na export a vytváření podmínek pro příchod zahraničního kapitálu a nadnárodních společností. Jejich součástí byla například devalvace měny, odbourání dotací na základní potraviny, privatizace státních podniků a škrty ve výdajích na školství, zdravotnictví či dopravu. Nejvíce kritizovány byly SAPs kvůli negativním dopadům na obyvatele rozvojových zemí. V důsledku snižování vládních výdajů došlo k výraznému nárůstu chudoby, snížení dostupnosti vzdělání a zdravotní péče pro nejchudší, prohloubení sociálních a regionálních nerovností a poklesu životní úrovně. Období prosazování programů strukturálního přizpůsobení v 80. létech se proto v odborné literatuře označuje za „ztracenou dekádu rozvoje“ (Daněk, 2000: 52).

Ke konci 80. let se začalo ukazovat, že SAPs nepřinášejí očekávané výsledky. Mezinárodní finanční instituce však odmítly jejich neefektivitu a nefunkčnost s odůvodněním, že na vině jsou vlády méně rozvinutých států, které programy neprosazují správně. Bylo tedy nutné zavést podmínku tzv. dobrého vládnutí (good governance), které mělo zajistit lepší fungování státních úřadů a institucí v zemích přijímajících pomoc. Dobré vládnutí je spojováno s charakteristikami jako demokratizace, právní stát, ochrana lidských práv, transparentnost, participace a odpovědnost. Ačkoli se již na počátku 90. let začala rozvíjet debata o negativních důsledcích přenosu západních norem do zemí třetího světa a nutnosti brát ohled na kulturní rozdíly, rozvojovou praxi tyto myšlenky příliš neovlivnily. Požadavky spojené s „good governance“ jsou proto ve státech Jihu často vnímány jako vnucování určitého modelu vládnutí, který je spojován se státy Severu, navíc v době, kdy jsou hodnoty tohoto kulturního okruhu stále více zpochybňovány (Slater, 2004: 104).

Snaha bojovat s extrémní chudobou ve světovém měřítku se na půdě OSN poprvé objevila na počátku 50. let. Nejčastěji se projevovala ve snaze zvýšit financování rozvojové pomoci a již před pěti desetiletími bylo navrženo, aby bohaté země přispívaly 1 % svého HDP na rozvoj chudých zemí, což nakonec bylo schváleno v roce 1964. Toto číslo ovšem začalo být stále častěji napadáno ze strany mnohých donorů pro svou nerealizovatelnost, a tak v roce 1970 schválilo Valné shromáždění OSN snížení tohoto závazku na 0,7 % HDP. Jakkoli je tento cíl neustále opakován na mezinárodních konferencích, je dnes většina dárcovských zemí daleko před touto metou.

V polovině 90. let se téma chudoby opět dostalo na výsluní rozvojové agendy, protože bylo stále více zřejmé, že SAPs nefungují ani za dodatečné podmínky „good governance“. V roce 1997 navíc vypukla asijská finanční krize a ukázalo se, že asijské tygři prezentovaní jako příklad úspěchu neoliberální strategie pravděpodobně nebyli takovým univerzálním

receptem pro rozvoj, jak se mohlo dříve zdát. V souvislosti se stále závažnějšími problémy, které byly spojené s chudobou obyvatel zemí třetího světa, vznikla pod patronátem SB a MMF Iniciativa pro vysoce zadlužené chudé země, která měla dané obtíže řešit. Rozvojové země již nepřijímají podmínky v podobě SAPs, ale každá z nich vytváří vlastní strategii snižování chudoby, tzv. Poverty Reduction Strategy Paper. Na jejím základě jsou plánovány konkrétní rozvojové aktivity a také dochází k oddlužení na míru, která je považovaná za udržitelnou, aby byl stát schopen své dluhy splácet, aniž by to bylo na úkor kvality života obyvatel (Hildebrandová, 2009: 26).

1.2.5 Současná podoba rozvojového diskursu

Od konce 80. let se na poli rozvojové spolupráce vede rozsáhlá diskuse, která zprvu reagovala zejména na neúspěchy „ztracené dekády“ a dlužní krize. Výsledkem této debaty nebyl vznik žádné nové velké teorie, ale rezignace na vytváření a prosazování univerzálních konstrukcí. Nový konsensus ohledně rozvoje tedy staví na spojení různých teorií a alternativních přístupů a na zkušenostech z předchozích období. Problémem alternativních přístupů je, že se nejedná o nijak ucelené teorie rozvoje, ale spíše o obecné koncepty, které se dají aplikovat i na oblast rozvoje. Jejich význam spočívá především v nastolení témat, která dlouhodobě stála na okraji zájmu tradičních paradigmat a která jsou v rámci definice rozvoje jako procesu zvyšování kvality lidského života důležitá (Daněk, 2000: 53 – 54).

S otázkou genderu se do rozvojové praxe dostala témata spojená s feminizací chudoby, rozdělováním příjmů v rodině, podhodnocením ženské práce a obecně s tradičním vnímáním role žen a jejich sociálním statutem. Problémem feministických teorií je ovšem jejich roztržitost a nesourodost, kvůli kterému je jejich uplatnění v rozvojovém diskursu limitováno. Feministické teorie totiž nepřinášejí jasnou odpověď, co je potřeba změnit. Navíc se v posledních letech stále více prosazuje názor, že ženy nejsou jedinou znevýhodněnou skupinou, a proto bude nutné zapojit do rozvojových programů i další skupiny jako děti, seniory nebo etnické menšiny (Hildebrandová, 2009: 32).

Téma životního prostředí se poprvé dostalo do obecného povědomí v roce 1972 díky konferenci OSN ve Stockholmu, kde byl mimo jiné projednáván i vliv ekonomického růstu na stav životního prostředí. Ústřední pozici v rámci rozvojových strategií ale tato otázka získala až o patnáct let později na základě zprávy Světové komise pro životní prostředí, která do rozvojového diskursu inkorporovala koncept trvale udržitelného rozvoje, který je definován tak, že se neděje na úkor blahobytu příštích generací a bere ohled na limitované možnosti životního prostředí. Konkrétní projekty vycházející z tohoto konceptu se pak zaměřují na témata jako přístup k pitné vodě, desertifikace a eroze půdy, nakládání s odpady nebo udržitelnost zemědělské produkce (Kotová, 2009: 10).

Kritika rozvoje diktovaného dárcovskými zeměmi shora dolů se ozývala už od 70. let, protože takový přístup dostatečně nereflektoval potřeby komunit na lokální úrovni. Zájem o

sub-státní úroveň se projevil především jako snaha o zapojení neziskových organizací do procesu rozvoje, protože NGOs využívají lokální vědomosti a zdroje. Zároveň jsou díky znalosti prostředí schopnější rychleji reagovat na potřeby lidí a umožňují jim přímou účast v rozvojových aktivitách. Koncept partnerství v rozvoji byl vlivem programů strukturálního přizpůsobení vnímán spíše negativně ve smyslu paternalismu a do jisté míry se pojis s rezignací na jakoukoli vlastní iniciativu vycházející z rozvojových zemí a od jejich obyvatel. Od 90. let se ale chápání partnerství vlivem alternativních přístupů změnilo a v současnosti znamená, že změny by měly přicházet z iniciativy místních obyvatel, kterým NGOs nebo jiné organizace poté pouze pomohou projekt zajistit finančně nebo zpracovat po technické stránce. Tímto způsobem by měla být zabezpečena udržitelnost projektů do budoucna (Hildebrandová, 2009: 35 – 37).

Stagnace a v některých případech dokonce i zhoršení životních podmínek plynoucích z neúspěchu SAPs poskytlo argumenty zastáncům sociálně orientovaného rozvoje, podle kterého by prostředky putující do zemí třetího světa měly být směřovány na boj s extrémní chudobou a do sektorů jako zdravotnictví nebo školství. V 90. letech se hlavním obhájcem této myšlenky staly nevládní organizace a UNDP, postupně však tuto myšlenku vzali za svou i bilaterální donoři. Vyjádřením konsensu ohledně důležitosti boje proti chudobě se staly Rozvojové cíle tisíciletí², schválené na půdě OSN v roce 2000. Ty jsou v současnosti považovány za hlavní referenční rámec, na který se ve svých strategiích odvolávají jak bilaterální dárci, tak multilaterální organizace a od kterého se odvíjejí konkrétní rozvojové projekty a programy.

V této souvislosti také došlo k prosazení nových měřítek užívaných ke stanovení stupně rozvoje, respektive zaostalosti jednotlivých zemí. UNDP od roku 1990 vydává zprávu, ve které se jako základní měřítko chudoby používá index lidského rozvoje (Human Development Index, HDI). Ten vychází z definice chudoby založené na koncepci lidských možností a vedle ekonomických ukazatelů (výše průměrného příjmu na osobu) zahrnuje HDI i další faktory jako vzdělanost populace (gramotnost a počet let školní docházky) a předpokládanou délku života. Od roku 1997 se v odborných studiích také užívá index lidské chudoby (Human Poverty Index, HPI). Ten se stanovuje na základě procenta populace s očekávanou délkou života kratší než 40 let, počtu negramotných a počtu obyvatel trpících podvýživou a bez přístupu k nezávadné pitné vodě a zdravotní péči (Zíková, 2007: 14).

² Hlavním cílem této iniciativy je odstranit extrémní chudobu do roku 2015. Základní osnovou projektu je osm rozvojových cílů rozpracovaných do osmnácti konkrétních úkolů. Cíl 1: Odstranit extrémní chudobu a hlad. Cíl 2: Dosáhnout základního vzdělání pro všechny. Cíl 3: Prosazovat rovnost pohlaví a posílit roli žen ve společnosti. Cíl 4: Snížit dětskou úmrtnost. Cíl 5: Zlepšit zdraví matek. Cíl 6: Bojovat s HIV / AIDS, malárií a dalšími nemocemi. Cíl 7: Zajistit udržitelný stav životního prostředí. Cíl 8: Budovat světové partnerství pro rozvoj. Zdroj: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

1.3 Rozvojová pomoc a teorie mezinárodních vztahů

Rozvojová pomoc představuje zajímavý předmět bádání na poli mezinárodních vztahů. Je možné ji vysvětlit a analyzovat pomocí mnoha výkladů, ty si ale často vzájemně protiřečí. V odborné literatuře se teoretická vysvětlení poskytování rozvojové pomoci většinou omezují na dvě protikladná pojetí. Realistický výklad rozvojovou pomoc vnímá především jako nástroj prosazování zájmů a moci dárce a často bývá propojen s bezpečnostními a ekonomickými výhodami plynoucími z poskytování pomoci pro dárcovskou zemi. Humanitární interpretace se naopak snaží postihnout zejména altruistické a morální motivy ovlivňující formulaci rozvojové politiky. V souladu se základním rozdělením teorií mezinárodních vztahů ovšem můžeme rozvojovou politiku vysvětlit mnohem detailněji, o což se pokusíme na následujících stránkách.

1.3.1 Realismus

Realismus představuje výchozí bod pro většinu diskusí zabývajících se teoriemi mezinárodních vztahů. Byl dominantní teorií po celou dobu studené války a svůj vliv si udržuje i dnes. Teorie realismu vychází z předpokladu, že mezinárodní systém je ve své podstatě anarchický a každý stát si v něm prosazuje své vlastní zájmy, protože neexistuje žádný nadnárodní aktér, který by byl schopný vynutit si řád. Realisté proto tvrdí, že zahraniční politika vychází z národních zájmů států, které je odvozují od svého geopolitického postavení a schopnosti svůj vliv prosadit. Z těchto důvodů jsou zájmy a cíle státu především materiální, zatímco ideologické zdůvodnění zahraniční politiky se nepovažuje za relevantní. Typickou charakteristikou realistických přístupů je, že neberou v úvahu, co se děje na sub-státní úrovni a nereflektují domácí politické vlivy (Van der Veen, 2000: 48 – 49).

Realistické modely představují rozvojovou pomoc především jako nástroj zahraniční politiky, spíše než jako politiku samu o sobě. Z realistického pohledu je proto rozvojová asistence vnímána jako prostředek k dosažení národních zájmů dárcovského státu. Klasický realismus chápe národní zájem pouze z bezpečnostního a strategického hlediska. V tomto pojetí je rozvojová pomoc zejména instrumentem pro hledání spřátelených režimů a budování koalic. Neorealisté postavili ekonomický rozměr národních zájmů na roveň bezpečnostní dimenzi a přidali do svého rejstříku vysvětlení pomoc sloužící k podpoře zahraničního obchodu a ekonomického růstu dárcovské země. Nedostatkem realistických výkladů může být nedokonalé objasnění takových motivací pomoci, které nejsou přímo vázány na fenomén moci, protože motivace související s hospodářským rozvojem a humanitárními potřebami přijímajícího státu jsou v realistických modelech bagatelizovány (Schraeder, Hook, Taylor, 1998: 298).

1.3.2 Liberalismus

Liberalismus sice s realismem sdílí myšlenku, že se aktéři na mezinárodním poli chovají racionálně a strategicky, nicméně potlačuje strukturu systému jako faktor determinující mezinárodní politiku a soustřeďuje se primárně na sub-státní aktéry. Základní premisa liberalismu spočívá v tom, že národní zájem není daný zvnějšku, ale je výslednicí vlivu jednotlivých zájmových skupin, které svou interakcí ovlivňují zahraniční politiku. Rozvojovou pomoc vidí jako reakci států na globální problémy a oproti materialismu realistů liberálové vnímají zahraniční asistenci mnohem víc jako ideový prostředek, který pomáhá šířit do zahraničí hodnoty sdílené aktéry v rámci dárcovského státu.

Jedním z důležitých strategických hráčů v liberálních modelech je vláda – má vlastní preference na poli mezinárodních vztahů a může ignorovat některé domácí aktéry, pokud se domnívá, že je to v jejím zájmu. Vedoucí představitelé států se snaží prosazovat své vlastní cíle v rámci omezení, kterým čelí jak na domácí politické scéně (potřeba zachovat si podporu veřejnosti), tak na mezinárodní úrovni (limity dané schopnostmi státu prosadit se na mezinárodním poli). Mezi další zájmové skupiny patří například firmy a profesní organizace, které spatřují v rozvojové pomoci nástroj podpory svého exportu a prostředek proniknutí na nové trhy. Na domácí scéně také funguje řada aktérů, jejichž zájmy a cíle nemají jasně rozpoznatelný hmotný charakter. Sem patří typicky nevládní organizace, které zpravidla prosazují altruistické motivace pomoci. Vliv nevládních organizací, stejně jako aktivity vlády závisí do určité míry na veřejném mínění, které jako takové také můžeme považovat za jeden z relevantních zájmů v oblasti rozvojové spolupráce (Van der Veen, 2000: 50 – 52).

Institucionalismus se, jako určitá větev liberalismu, zabývá vlivem mezinárodních institucí na chování států. Podle této teorie přinášejí instituce do mezinárodního systému normy, které následně ovlivňují chování jednotlivých aktérů. Na rozdíl od realismu nepovažuje institucionalismus státy za zcela racionální hráče, protože ti nemohou mít nikdy přístup k úplným a nezkráceným informacím o možnostech a záměrech jiných států. Instituce tak mají důležitou roli při koordinaci a sblížování politik a dodržování mezinárodních standardů, protože vnášejí do mezinárodní politiky pravidla a mají možnost sankcionovat státy, které dohodnuté normy porušují. To mimo jiné přináší do zahraniční politiky větší setrvačnost, než by se dalo očekávat od čistě realistického náhledu. Van der Veen ovšem proti takovému pojetí rozvojové pomoci namítá, že je téměř nemožné empiricky prokázat vliv institucí na chování států. Podle ní jsou naopak mezinárodní organizace velice slabé, jak dokazuje příklad DAC OECD, který jako nejdůležitější platforma donorů není schopen vynutit dodržování závazku 0,7 % HDP na rozvojovou pomoc (Van der Veen, 2000: 50).

1.3.3 Konstruktivismus

Konstruktivismus patří k poměrně mladým, nicméně dynamicky se rozvíjejícím teoretickým přístupům mezinárodních vztahů. Jeho základní premisa vychází z přesvědčení,

že mezinárodní realita vzniká v důsledku lidské interakce. Jinak řečeno, mezinárodní vztahy jsou sociální konstrukcí vytvářenou a udržovanou prostřednictvím jednání jednotlivých aktérů. Podle konstruktivistů tyto aktéři při přijímání rozhodnutí neberou v úvahu jen svůj individuální užitek nebo materiální zisk, ale řídí se také sociálně definovanými pravidly a normami, i když to není v jejich bezprostředním zájmu. Konstruktivisté proto nevnímají rozvojovou pomoc instrumentálně jako realisté nebo liberálové, ale spíše utilitárně. Pomoc má být poskytována nejen v zájmu donora, ale také v zájmu ostatních, protože se jedná o veřejné či kolektivní dobro. Z podobné logiky plyne i další konstruktivistické odůvodnění zahraniční pomoci. V době globalizace, v jejímž důsledku nemůže být žádný stát izolován od dění ve světě, je morální povinností bohatých států pomáhat chudým. Tato morální povinnost je sociálním konstruktem, který si společnost vytvořila na základě vlastní historické zkušenosti, kultury a identity (Van der Veen, 2000: 53 – 54).

Nejvýznamnějším autorem, který ve své práci dlouhodobě zkoumal vliv norem a idejí na rozvojovou pomoc, je David Lumsdaine. Jeho základní argument zní, že zahraniční asistence nemůže být vysvětlována pouze na základě ekonomických a politických zájmů donora, protože její principy vycházejí z ideálů a hodnot, podle kterých je mezinárodní spolupráce cestou jak dosáhnout lepšího světa. Rozvojová pomoc je v tomto smyslu vnímána jako paralela k domácí politice sociálního zabezpečení a představuje tak převedení principů solidarity a sociální spravedlnosti na mezinárodní úroveň, protože bohaté a vyspělé státy mají morální povinnost pomáhat těm chudším, stejně jako na domácí úrovni dochází k přerozdělování prostředků směrem k těm méně movitým. V praktické rovině se pak tato povinnost projevuje primárním zájmem o skutečné potřeby státu přijímajícího pomoc spíše než snahou o hledání výhod pro dárcovské země (Lumsdaine, 1993).

2. Rozvojová pomoc Dánska

Cílem této kapitoly je představit hlavní rysy a základní charakteristiky dánské rozvojové pomoci, s důrazem na období od konce studené války do roku 2009. Na rozdíl od ostatních dárců Dánsko s pádem berlínské zdi nesnížilo svůj rozpočet na rozvojové aktivity. Země naopak využila příležitosti, kdy se řada významných donorů ze scény částečně stáhla a ve druhé polovině 90. let dosáhla unikátního postavení neštědřejšího dárce. Dalším významným rysem dánské rozvojové politiky v post-studenoválečné éře byla její kontinuita. Základní parametry systému rozvojové pomoci byly nastaveny na přelomu 80. a 90. let a v nezměněné podobě fungovaly až do roku 2001, kdy se po volbách ujala vláda liberálně konzervativní koalice. Před nalezením odpovědi na otázku, proč dánský stát vynakládá tolik prostředků na rozvojovou pomoc, je proto důležité nejprve nastínit, jakým způsobem tento systém funguje.

2.1 Historický vývoj dánské rozvojové pomoci

Počátky dánské rozvojové pomoci spadají do 50. let 20. století. V té době byly prostředky na rozvojovou pomoc poskytovány výhradně prostřednictvím OSN a napříč politickou scénou panoval konsensus, že by tomu tak mělo být i do budoucna. Dánská vláda neměla ambice angažovat se na poli bilaterální rozvojové pomoci, protože řešila problémy poválečné obnovy. Na nátlak neziskových organizací se ale tento postoj brzy změnil. Politickou podporu získala myšlenka bilaterálního programu na počátku 60. let a v roce 1962 dánský parlament schválil první zákon o rozvojové asistenci (Christensen, 2002: 7 – 8). Ten byl v roce 1971 novelizován a stanovil, že *„cílem dánské pomoci je podpořit rozvojové země v jejich úsilí o dosažení ekonomického růstu, a to prostřednictvím spolupráce s vládami těchto zemí. Tímto způsobem a v souladu s Chartou OSN se chce Dánsko podílet na zajištění jejich sociálního rozvoje a politické nezávislosti.“* (Zákon č. 297 o mezinárodní rozvojové spolupráci, cit. in Olsen, 2005: 193 - 194). Zákon byl od té doby několikrát drobně upravován, ale základní cíl formulovaný v roce 1971 platí v tomto znění dodnes.

Dánsko se během několika let zařadilo po bok progresivních donorů a rychle si získalo velmi dobrou reputaci jak v dárcovské komunitě, tak v rozvojových zemích. Jeho vzrůstající prestiž souvisela se dvěma faktory. Zprvu, Dánsko jako jeden z mála států dlouhodobě splňuje doporučení OSN o 0,7 % HDP na rozvojovou pomoc. Země dosáhla tohoto cíle v roce 1978 a od té doby rozvojový rozpočet až do roku 2001 neustále rostl. Zadruhé, Dánsko se značně finančně angažuje na poli multilaterální pomoci, zejména v rámci UNDP. Tyto aktivity jsou podle Olsena typickou ukázkou zahraniční politiky malého státu, který k prosazení vlastních cílů potřebuje funkční a mezinárodně uznávané instituce, které jeho návrhům zajišťují politickou váhu a legitimitu (Olsen, 2005: 189).

Konec studené války a s ním související změny v mezinárodním systému se odrazily i na poli rozvojové spolupráce. Nejvýznamnější změnou bylo snížení rozpočtů většiny dárců, a to jak bilaterálních, tak multilaterálních. V tomto kontextu je Dánsko důležitou výjimkou, protože svůj rozpočet nejenom nesnížilo, ale až do roku 2001 finance na rozvojovou pomoc s drobnými výkyvy v letech 1995 a 1997 narůstaly. Po roce 2001 sice došlo v relativních číslech k poklesu z 1,03 % HDP na hodnoty mírně nad 0,8 % HDP, v absolutních číslech ale rozpočet i nadále vzrůstá. V posledním dvacetiletí zaznamenala dánská ODA nárůst z 1.340 mil. USD v roce 1990 na 2.870 mil. USD v roce 2010. Dánsko se tak spolu s ostatními skandinávskými zeměmi a Nizozemím řadí do skupiny nejštědřejších donorů a svým výkonem vzhledem ke své ekonomické velikosti značně převyšuje většinu ostatních dárců.

Nárůst rozpočtu na počátku devadesátých let byl nastartován rozhodnutím Folketingu (dánský název pro parlament) z roku 1985, podle kterého mělo dojít k postupnému zvýšení pomoci na 1 % HDP nejpozději v roce 1992. Toto rozhodnutí rovněž znamenalo, že v případě kladného přírůstku dánského HDP byla o tu samou položku zvýšena rozvojová pomoc (pokud by růst byl záporný, rozpočet by zůstal na stejné úrovni jako předchozí rok). Navíc na základě výsledků mezinárodního summitu o životním prostředí v Riu v roce 1992 dánský parlament odsouhlasil další iniciativu, na jejímž základě byl založen speciální fond MIFRESTA na ochranu životního prostředí v rozvojových zemích a humanitární pomoc po přírodních katastrofách. Rozpočet tohoto fondu měl být navyšován postupně a v roce 2002 měl dosáhnout 0,5 % dánského HDP (Olsen, 2005: 195).

Pokud bychom obě položky (ODA a fond MIFRESTA) sečetli, tak Dánsko mělo od roku 2002 poskytovat rozvojovým zemím minimálně 1,5 % svého HDP. Již od konce 90. let ale na domácí scéně sílily hlasy odpůrců pomoci rozvojovým zemím, kteří se k moci dostali ve volbách v roce 2001, ze kterých vzešla liberálně konzervativní menšinová vláda podporovaná Dánskou lidovou stranou. Vláda dodržela svá předvolební hesla, ve kterých slibovala navýšení rozpočtu nemocnic a sociální péče na úkor aktivit v rozvojových zemích, a rozpočet na rozvojovou pomoc pro rok 2002 snížila o 10 %, což zasáhlo zejména multilaterální rozpočet a finance pro neziskové organizace. Zároveň se nová vláda distancovala od povinného navyšování rozpočtu v případě růstu HDP a zcela zrušila fond MIFRESTA. To bylo na mezinárodní scéně vnímáno jako rozchod s tradicí dánské rozvojové politiky a pokles významu rozvojové spolupráce v žebříčku vládních priorit. Dánská vláda ale argumentovala tím, že základní cíle politiky zůstaly stejné, rozpočet by neměl klesnout pod 0,8 % HDP (což je i nadále vysoko nad mezinárodními závazky) a všechny změny jsou součástí rozsáhlejšího reformního plánu, na jehož základě mělo dojít ke zvýšení efektivity celé politiky (DAC, 2003: 11 – 12).

2.2 Strategie dánské rozvojové pomoci

Na konci 80. let byla zahájena rozsáhlá reforma dánské rozvojové politiky. Na jejím počátku stálo rozhodnutí zvýšit zahraniční asistenci na 1 % HDP a s tím související potřeba revize a aktualizace celého systému. Po rozpadu východního bloku se navíc přidala snaha promítnout do rozvojové pomoci nová témata plynoucí ze změny mezinárodního prostředí. Součástí reformy tak byla reorganizace ministerstva zahraničí, stanovení nových priorit a přechod od projektového k sektorovému přístupu³ k rozvojovým zemím. V roce 1994 celý proces vyústil v přijetí nového strategického dokumentu s názvem *Rozvojový svět – Strategie dánské rozvojové pomoci do roku 2000*, pro který se v médiích i odborných studiích vžilo zkrácené pojmenování „Strategie 2000“.

Hlavní cíl dánské rozvojové politiky formulovaný jako boj proti chudobě prostřednictvím trvale udržitelného ekonomického růstu vychází ze zákona o rozvojové asistenci z roku 1971 a v obdobném znění byl obsažen již v předchozích strategických dokumentech. Od tohoto cíle se následně odvodily prioritní oblasti, na které by Dánsko mělo soustředit svoji pozornost: rurální chudoba, podpora demokratizace, znevýhodněné skupiny obyvatelstva, oddlužení a zapojení rozvojových zemí do mezinárodního obchodu. Zatímco první dvě oblasti se v dánských strategických dokumentech objevovaly již v dřívějších dobách, další tři byly na počátku 90. let novinkou. Ve strategii byla také nově navržena tři průřezová témata (posilování role žen v procesu rozvoje, ochrana životního prostředí a dodržování lidských práv), která by měla na pozadí postupovat všemi programy na redukci chudoby (Olsen & Udsholt, 1995: str. 8). Součástí strategie byl i nový přístup vůči mezinárodním organizacím představený v podobě konceptu „aktivního multilateralismu“. Na jeho základě mělo Dánsko začít mnohem asertivněji prosazovat své zájmy na půdě organizací jako OSN nebo Světové banka (DAC, 1999: 22).

Hlavní novinkou na poli bilaterální pomoci byl přechod na sektorový přístup a navázání užší spolupráce s 20 programovými zeměmi⁴. Na konci devadesátých let byl tento proces dokončen a na přelomu tisíciletí tak znovu vyvstala otázka revize rozvojové strategie a její aktualizace. Nová strategie s názvem „Partnerství 2000“ ve svém základě navazuje na předchozí „Strategii 2000“. Rozvojová pomoc byla prezentována jako integrální součást dánské zahraniční politiky a její cíl byl v nové strategii formulován velmi podobně jako v předchozím dokumentu. *„Dánsko prostřednictvím rozvojové politiky usiluje o snížení chudoby a podporu trvale udržitelného ekonomického růstu. Rovná účast mužů i žen v procesu rozvoje, zájem o životní prostředí a respekt vůči lidským právům a podpora*

³ Sektorový přístup (Sector Wide Approach, SWAp) označuje vytváření a praktikování jednotné a jasně definované politiky pro celý sektor lidské činnosti, a to pod vedením vlády daného státu. Jde o sadu operačních principů integrujících postupy všech zainteresovaných skupin a aktérů v rámci daného sektoru tak, aby korespondovaly s programem pro tento sektor vypracovaným. SWAp se začal prosazovat v polovině devadesátých let 20. století oproti tradičnímu projektovému přístupu, a to především v oblasti zdravotní péče. Zdroj: <http://www.rozvojovka.cz/index.php?id=206&onlyLetter=S>

⁴ Toto téma bude podrobněji rozebráno v kapitole o bilaterální pomoci.

demokratizace jsou klíčové aspekty pro úspěšné snižování chudoby. Otázky genderu, environmentální ochrany a demokracie tudíž představují průřezová témata dánské rozvojové politiky a dílčí cíle, kterých by v procesu rozvoje mělo být dosaženo.“ (MFA, 2000: 21) *Partnerství 2000* také obsahuje důkladnou analýzu mezinárodního dění a z něj vyplývající trendy na poli mezinárodního rozvoje jsou shrnuty v podobě výzev, kterým je nutné čelit. Dánsko za své prioritní výzvy přijalo problémy globalizace a zapojení rozvojových zemí do mezinárodního obchodu, ozbrojené konflikty, využití potenciálu dětí a mladých lidí a boj proti HIV / AIDS (MFA, 2000: 3).

Jak už z názvu strategického dokumentu vyplývá, velký důraz je kladen na partnerství s rozvojovými zeměmi. Tento koncept mohl být v novém dokumentu podrobněji specifikován díky zkušenostem s výběrem programových zemí a zaváděním sektorového přístupu. *„Dánsko usiluje o ustavení pevného a dlouhodobého partnerství s rozvojovými zeměmi založeném na vzájemné důvěře. Jen takové partnerství může vést k efektivnímu snížení chudoby a udržitelnému růstu, ze kterého budou mít užitek všechny skupiny obyvatelstva. [...] Partnerství musí být založeno na širokém dialogu s místní vládou, veřejným sektorem, lokálními autoritami i zástupci soukromého sektoru a občanské společnosti. [...] Rozvojové země nejsou homogenní skupinou, a proto k jednotlivým státům musíme přistupovat individuálně s ohledem na jejich odlišnosti.“* (MFA, 2000: 14 – 15). Dánský přístup ke konceptu partnerství lze shrnout tak, že příjemci pomoci by měli převzít odpovědnost za vlastní rozvoj a díky vlastní iniciativě by se na svém rozvoji měli aktivně podílet.

Liberálně konzervativní vláda vzešlá z voleb v roce 2001 s sebou kromě škrťů v rozpočtu přinesla také vlastní strategický dokument s názvem „A World of Difference“, ve kterém upřesnila své záměry a priority v oblasti rozvojové pomoci. Tato strategie pro roky 2004 – 2008 neměla nahradit „Partnerství 2000“, ale byla jeho doplněním a konkretizací. Hlavní cíl dánské rozvojové pomoci, tedy redukce chudoby, zůstal stejný, ale jeho dosažení bylo nově propojeno s rozvojovými cíli tisíciletí, které představují hlavní referenční rámec pro plnění rozvojových programů. K dříve formulovaným prioritám a průřezovým tématům přibyla další tři témata, na která se chtěla vláda speciálně zaměřit. První novinkou bylo téma podpory soukromého sektoru, zaměstnanosti a rozvoje podnikání, které vypovídá o mírném odklonu vlády od sociální dimenze chudoby k její ekonomickému rozměru.

Další novinkou byl fenomén bezpečnosti, který po událostech z 11. září 2001 pronikl do rozvojových strategií téměř všech západních S dánskou vojenskou účastí v Afghánistánu a Iráku se tak na pořad dne dostaly témata jako boj proti terorismu, prevence konfliktů nebo stabilizace zhroutených států, s čímž souviselo i angažmá v teritoriích, které byly do té doby považovány za méně významné (Blízký a Střední Východ). Poslední novinkou byla oblast uprchlíků a mezinárodní migrace. Ta se do hledáčku dánských politiků dostala zejména v souvislosti s vývojem na domácí scéně. Liberální imigrační politika předchozích vlád vedla k masivnímu nárůstu přistěhovalců v Dánsku, což způsobilo tenze v celé společnosti a pro dánské voliče se toto téma stalo velmi citlivé. Proto nová vláda začala tuto otázku po svém

nástupu do funkce velmi intenzivně řešit a rozvojová spolupráce se zeměmi původu migrantů byla chápána jako jedno z efektivních preventivních opatření.

Strategický rámec je velmi silnou stránkou dánské rozvojové pomoci a jako takový je oceňován i DAC OECD. Jeho největší předností je kontinuita v čase, kterou představuje hlavní cíl v podobě boje proti chudobě, jež hraje ústřední roli v každé z výše zmíněných koncepcí. Ke kontinuitě navíc přispívá i fakt, že dánský ministr pro rozvojovou spolupráci předkládá parlamentu každý rok pětileté finanční výhledy, které díky svému časovému rozpětí umožňují jednotlivé rozpočtové položky postupně upravovat podle aktuální situace. Všechny strategie kromě hlavního cíle přinášejí témata, která reagují na aktuální problémy v zemích třetího světa. Nové priority ovšem nenahrazují ty staré, takže celkový strategický rámec dánské rozvojové pomoci má tendenci se neustále rozšiřovat. Na starší témata se nabalují nové priority a ty jsou pak dále dávány do nových souvislostí, aby neustále reflektovaly aktuální dění na mezinárodní scéně. Řada témat je pak také rozpracována do vlastních menších strategických dokumentů, ve kterých jsou již velmi konkrétně popsány kroky, kterými by dánská vláda chtěla přispět ke zlepšení v těchto konkrétních oblastech. To, do jaké míry bude dílčím cílům dána vyšší či nižší priorita při převádění rozvojových konceptů do praxe, pak ani tak nezáleží na rozložení politických sil v parlamentu a ve vládě, ale zejména je to záležitost úředníků na ministerstvu zahraničí.

2.3 Bilaterální pomoc

Na poli bilaterální asistence byla na přelomu 80. a 90. let prosazena myšlenka koncentrace pomoci, která měla mít formu soustředění finančních prostředků do 20 tzv. programových zemí. Kritéria pro výběr⁵ těchto zemí byla schválena zahraničním výborem Folketingu již v roce 1989 a během následujících 5 let byly ke spolupráci vybrány tyto státy: Bangladéš, Benin, Bhútán, Bolívie, Burkina Faso, Egypt, Eritrea, Ghana, Indie, Keňa, Malawi, Mozambik, Nepál, Nikaragua, Niger, Tanzanie, Uganda, Vietnam, Zambie a Zimbabwe (DAC, 1999: 55). Celý proces výběru byl poměrně komplikovaný, protože neprobíhal uzavřeně ve zdech ministerstva zahraničních věcí, ale byl otevřený připomínkám neziskových organizací a soukromého sektoru. Zejména NGOs této příležitosti využily a z jejich iniciativy se mezi programové země podařilo zařadit 13 států subsaharské Afriky. Výsledný seznam je tak do značné míry kompromisním řešením, na kterém se mohli podílet i ostatní aktéři dánské rozvojové pomoci (Olsen, 1998: 613 – 614).

⁵ 1. Celková ekonomicko-sociální úroveň země, její potřeby a rozvojové plány.
2. Objem pomoci poskytované ostatními donory a schopnost příjemce ODA efektivně využít.
3. Možnosti pro podporu trvale udržitelného rozvoje.
4. Ochota země respektovat lidská práva.
5. Potenciál pro zlepšení postavení žen ve společnosti.
6. Dánská zkušenost z předchozí spolupráce.
7. Potenciál pro zapojení dánských firem do vzájemné spolupráce (DAC, 2007: str. 32).

S výběrem programových zemí souvisí i přechod od projektového k sektorovému přístupu. Dánsko bylo jednou z prvních zemí, která tento proces nastartovala, protože vzhledem k rostoucí dánské ODA bylo třeba najít efektivnější nástroj její distribuce. Před zavedením sektorového přístupu v podstatě veškeré projekty vycházely z iniciativy dárců, aniž by braly ohled na reálné potřeby příjemce. Ten byl do realizace projektů většinou zapojen velmi okrajově, což vedlo k jejich dlouhodobé neudržitelnosti, protože po odchodu dárců v zemi neexistovala žádná zainteresovaná skupina, která by na trvání projektu měla zájem. V sektorovém přístupu by měly být vztahy mezi donorem a příjemcem pomoci založeny na dlouhodobé spolupráci vycházející z důkladné analýzy potřeb příjemce, společného definování priorit a sestavení strategie k jejich dosažení. Celý proces přípravy je mnohem komplexnější a v ideálním případě by do něj neměla být zapojena pouze vláda přijímajícího státu, ale i nižší administrativní struktury, představitelé soukromého sektoru nebo zástupci občanské společnosti, kteří detailněji znají lokální problémy a reprezentují jednotlivé skupiny obyvatelstva (Olsen, 2005: 196 – 197).

Koncentrace pomoci by mělo být dosaženo tím, že na základě společné konzultace mezi dárcem a příjemcem se vyberou dva až tři sektory, ve kterých donor bude dlouhodobě financovat jednotlivé programy. Takto úzce nastavená vzájemná spolupráce má zajistit, aby pomoc skutečně směřovala do sektorů, které jsou nezbytné pro udržitelný rozvoj programového státu a které zároveň reflektují cíle dánské rozvojové spolupráce. Dánsko se ve svých programových zemích specializuje na zdravotnictví, vodní zdroje, hygienická zařízení (kanalizace, čistírny odpadních vod), zemědělství, dopravní infrastrukturu a energetiku. Na rozdíl od mnoha dalších dárců nepatří mezi dánské top priority vzdělávání. Přestože tento sektor Dánsko považuje za důležitý pro dlouhodobý a udržitelný rozvoj a realizuje v něm menší programy na výstavbu školské infrastruktury, reformu výukových programů a vzdělávání učitelů, přenechává prostor hlavně jiným dárcům, aby kvůli velkému množství programů v této oblasti nedocházelo ke zdvojování pomoci (DAC, 1999: 55).

V průběhu přechodu na nový systém rozvojové spolupráce se ukázalo, že celý proces provází řada potíží a že úspěšná implementace nových programů bude mnohem komplikovanější, než se zpočátku zdálo. V roce 2000 Dánsko ukončilo spolupráci s Indii kvůli jaderným testům a s Nigerem kvůli dlouhodobé politické nestabilitě v zemi, která neumožňovala implementaci programů ve vybraných sektorech (DAC, 2003: 27). Protože sektorový přístup klade zvýšené nároky zejména na fungující administrativu na straně příjemce pomoci, došlo také k nečekanému nárůstu dánských odborných poradců v programových zemích, kteří mají za úkol dohlížet nad celou procedurou. Vzhledem k těmto komplikacím dospěla dánská strana k závěru, že bude nezbytné zavést pravidelné roční hodnocení efektivnosti programů, aby mohly být případné překážky odstraněny včas a nenarušovaly tak implementaci programů. Z tohoto důvodu se Dánsko více zaměřilo na podporu reformy státních institucí, pomoc s budováním administrativních kapacit

v programových zemích a zvyšování kvalifikace státních zaměstnanců (Olsen, 2005: 197 – 198).

Liberálně-konzervativní vláda vzešlá z voleb v roce 2001 s sebou přinesla snížení rozvojové pomoci o 10 % pro rok 2002. V bilaterální oblasti rozpočtové škrty dopadly zejména na Eritreu, Malawi a Zimbabwe, se kterými byla ukončena spolupráce. Tento krok vláda vysvětlila jako důsledek nedostatku dobrého vládnutí a porušování lidských práv, které brání efektivnějšímu využití financí plynoucích z rozvojové pomoci. Proti rozhodnutí stáhnout se z těchto programových zemí protestovala část dánské veřejnosti a zejména neziskové organizace. Jejich argumenty se ubíraly tím směrem, že zastavení programů v prioritních zemích je porušením principu partnerství a dlouhodobé spolupráce, ke kterým se dánská vláda dříve zavázala. DAC OECD se k tomuto rozhodnutí také vyjádřil negativně. Podle něj by bylo vhodnější pouze pozastavit financování programů a společným tlakem s ostatními donory se snažit přinutit vlády ke zlepšení situace. Úplným odchodem Dánsko nejen že nepřispělo k řešení problému, ale zároveň v těchto zemích ztratilo svůj vliv (DAC, 2003: 27).

Ke změnám ve složení programových zemí docházelo i v dalších letech. V roce 2006 na seznam dánských partnerů přibylo Mali, následováno o dva roky později Afghánistánem. Aby nedošlo k dalšímu snížení koncentrace pomoci, rozhodla vláda o snížení celkového počtu programových států na 12, čehož by mělo být dosaženo nejpozději v roce 2012. Postupně již začalo ukončování spolupráce s Egyptem, Nikaraguou a Bolivií a na rok 2011 je plánován odchod z Vietnamu a Bhútánu. Zároveň by také mělo dojít k definitivnímu stažení Dánska ze vzdělávacího sektoru ve všech programových zemích, což by mělo být částečně nahrazeno zdvojnásobením financí poskytovaných prostřednictvím Světové banky na multilaterální iniciativu „Education for All“. Cílem všech těchto kroků je koncentrovat bilaterální programovou pomoc na 2 sektory v každém z 12 partnerských států, čímž by se mělo zajistit, že na jednotlivé programy půjdou větší objemy ODA, než tomu bylo doposud (MFA, 2009).

2.4 Multilaterální pomoc

Podíváme-li se do historie, tak dárcovské země jako skandinávské státy nebo Nizozemí tradičně distribuují značný podíl své rozvojové pomoci prostřednictvím mezinárodních organizací. Důvodů pro to mají hned několik. Zaprvé, malé a střední mocnosti jsou tradičními zastánci multilateralismu a organizace jako OSN, Světová banka nebo EU jsou pro ně nástrojem jak ovlivňovat mezinárodní dění. Zadruhé, díky multilaterálním programům mají donoři možnost nepřímo rozšířit svůj vliv i do zemí, na které se nezaměřuje jejich bilaterální pomoc. Zatřetí, zejména v počáteční fázi, během které se rozvojové programy malých donorů teprve vytvářely a postupně etablovaly na politické scéně, byla distribuce pomoci prostřednictvím mezinárodních institucí levným řešením, které

zatěžovalo jejich administrativu a rozpočet mnohem méně než bilaterální pomoc (Dengbol-Martinussen, Engberg-Pedersen, 2005: 132).

Dánsko bylo až do konce studené války poměrně pasivním hráčem na poli multilaterální pomoci. Přestože patřilo mezi nejštedřejší dárce, rozhodující slovo v mezinárodních organizacích ponechávalo ostatním zemím. Své vlastní zájmy začalo Dánsko aktivněji prosazovat až po roce 1989 v souvislosti s postupným nárůstem rozvojového rozpočtu až na hodnoty přesahující 1 % HDP. Potřeba většího dozoru nad těmito penězi vykrystalizovala ve formě konceptu „aktivního multilateralismu“, který byl přijat Folketingem jako součást „Strategie 2000“ v roce 1994 a v praxi se uplatňuje od roku 1996. Smyslem tohoto konceptu je ovlivňovat chování multilaterálních institucí takovým způsobem, aby jejich politika byla co nejvíce v souladu s cíli dánské rozvojové pomoci. Konkrétní dánské kroky směřují zejména k efektivnější alokaci zdrojů a lepší koordinaci činností jednotlivých organizací tak, aby nedocházelo ke zdvojení programů.

K prosazení svých zájmů Dánsko využívá společného tlaku na instituce s ostatními stejně smýšlejícími donory (Norsko, Švédsko, Nizozemí), ale snaží se hledat i spojence mezi rozvojovými zeměmi, se kterými má dlouhodobě kvalitní vztahy (Indie, Ghana, Tanzanie). Další velmi důležitý nástroj představují samotní Dánové, kteří jsou zaměstnaní v mezinárodních organizacích a které jejich mateřská země podporuje v získávání důležitých postů. Posledním a patrně nejviditelnějším prostředkem, kterým Dánsko ovlivňuje mezinárodní organizace, je množství peněz, jež země do multilaterálních programů jednotlivých organizací alokuje. V případě, že jsou cíle instituce dlouhodobě odlišné od dánských zájmů, je země připravená své příspěvky výrazně snížit (Olsen, 2005: 198 – 199).

Jak ale ve své knize upozorňují akademikové Dengbol-Martinussen a Engberg-Pedersen, dánský koncept „aktivního multilateralismu“ v praxi příliš úspěšný není. Nejméně efektivní se totiž ukázal finanční nástroj, kterým Dánové penalizují nebo naopak odměňují jednotlivé organizace. Reálně totiž tímto způsobem mohou ovlivnit pouze organizace, do kterých přispívají na dobrovolném základě (agentury OSN), nikoliv různé rozvojové banky, o jejichž příspěvcích se v několikaletých intervalech tvrdě vyjednává, nebo EU, které své rozvojové aktivity se stále větší měrou financuje z vlastního rozpočtu. Navíc byrokraté z těchto organizací jsou velmi schopní v politickém manévrování a deklarované cíle jednotlivých institucí formulují velmi širokým způsobem, aby alespoň částečně uspokojili individuální donory. Je tedy poměrně obtížné zhodnotit, jaký vliv má dánský „aktivní multilateralismus“ v praxi. Obecně panuje shoda, že nejvýraznější změny jsou viditelné v přístupu k OSN, kde dánská kritika neefektivnosti jednotlivých agentur vyústila ve značné snížení příspěvků do těchto organizací. U ostatních mezinárodních institucí je ale vliv tohoto konceptu spíše marginální (Dengbol-Martinussen, Engberg-Pedersen, 2005: 134).

Charakteristickým rysem dánské rozvojové pomoci po dlouhou dobu bylo, že země více než polovinu své multilaterální pomoci distribuovala prostřednictvím agentur a organizací přidružených k OSN (viz Příloha č. 9). Tato charakteristika platila až do poloviny

devadesátých let, ale právě na OSN nejvíce dopadlo zavedení konceptu „aktivního multilateralismu“ do praxe, jak už bylo zmíněno výše. V prvotní fázi bylo Dánsko nespokojeno zejména s výkonem a (ne)efektivností FAO a WHO, navíc v roce 2002 byly sníženy příspěvky i do UNDP, UNICEF a ILO. I přes tyto redukce ale Dánsko alokuje prostřednictvím OSN třetinu svého rozpočtu na multilaterální pomoc (průměr DAC v roce 2009 dosáhl 17 %) a patří tak i nadále k hlavním dárcům financujícím rozvojové aktivity OSN (Příloha č. 9). Dánsko je rovněž tradičním zastáncem mírových operací OSN, a to i přesto, že se na tomto poli snaží aktivněji prosadit Evropská unie. Protože si ale země vyjednala opt-out ze společné evropské obrany, vysílá své vojáky do zahraničí v rámci peacekeepingových misí OSN, nikoliv v rámci Petersberských úkolů EU⁶ (DIIS, 2007: 1 – 2).

Dánsko se od ostatních dárců liší i v dalších aspektech multilaterální ODA. Poměrně malý podíl své pomoci alokuje prostřednictvím Skupiny Světové banky⁷ a jeho příspěvky se pohybují na úrovni přibližně o 10 procentních bodů nižší, než činí průměr zemí DAC. To je dáno zejména charakterem činnosti a prioritami SB. Ta se totiž zaměřuje na země se středním příjmem (Mexiko, Brazílie, Indie, Čína, Indonésie), které jsou atraktivní svým prostředím pro velké investiční projekty do dopravní, telekomunikační nebo energetické infrastruktury, ale díky své relativní vyspělosti nejsou prioritou pro dánskou rozvojovou pomoc, která se soustředí na nejchudší státy. Naopak velmi aktivně se Dánsko podílí na iniciativách zabývajících se ochranou životního prostředí a udržitelným růstem. Do této kategorie patří zejména Montrealský protokol⁸ a Global Environment Facility⁹. V tomto ohledu se Dánsko pohybuje o několik procentních bodů nad průměrem DAC, který dosahuje hodnot kolem 10 %. Ale i v této kategorii došlo v posledních letech k poklesu, protože se Dánsko věnuje environmentální problematice více v rámci svých bilaterálních programů.

U zemí DAC převládá v posledních deseti letech jasný trend alokovat nejvíce financí prostřednictvím EU (více než třetina z celkového objemu multilaterální pomoci). Tento trend od roku 2002 kopíruje i Dánsko a v roce 2009 se dánské příspěvky do OSN a EU téměř vyrovnaly. V tomto ohledu se jedná o značný posun v dánském přístupu vůči Unii, protože země se vždy stavěla spíše skepticky vůči společným evropským iniciativám na poli

⁶ Petersberské úkoly jsou humanitární, záchranné a pátrací mise a operace k nastolení míru, které představují hlavní nástroj Evropské bezpečnostní a obranné politiky.

Zdroj: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_86_cs.htm

⁷ Světová banka je skupina, kterou tvoří pět institucí: Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD, založena 1945), Mezinárodní finanční korporace (IFC, 1956), Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA, 1960), Multilaterální agentura pro investiční záruky (MIGA, 1988) a Mezinárodní centrum pro řešení investičních sporů (ICSID, 1966).

Zdroj: <http://go.worldbank.org/3QT2P1GNH0>

⁸ Montrealský protokol je prováděcím protokolem Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy podepsané v roce 1985. Jeho cílem je zastavení výroby a vyloučení spotřeby 96 chemických látek, které poškozují ozónovou vrstvu.

Zdroj: http://www.mzp.cz/cz/videnska_umluva_montrealsky_protokol_dokument

⁹ GEF poskytuje rozvojovým zemím granty na projekty týkající se biodiverzity, klimatických změn, degradace půdy, znečištění vodních zdrojů apod. Zdroj: <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>

zahraniční politiky. K přeměně dánského postoje vedla rozsáhlá reforma rozvojové politiky EU zahájená v roce 2000. Její součástí byly změny při stanovování politických priorit a přidělování zdrojů, změny personální politiky a finančního managementu. Na úrovni Komise se reforma projevila vznikem nového orgánu – Úřadu pro spolupráce EuropeAid, který převzal odpovědnost za celý průběh projektového cyklu od identifikace přes implementaci až po vyhodnocení projektů a programů. Smyslem reformy zejména bylo dosáhnout vyšší efektivity rozvojové spolupráce a celá snaha byla završena v roce 2005 přijetím strategického dokumentu Evropský konsensus o rozvoji. Jako hlavní cíl stanovil vymýcení chudoby v kontextu udržitelného rozvoje, který zahrnuje též Rozvojové cíle tisíciletí (Jelínek a Plešinger, 2008: online).

Přijetím Evropského konsensu o rozvoji se tak minimálně v deklaratorní rovině zájmy Dánska a EU velmi přiblížily, protože oba sledují stejný cíl – odstranění chudoby. Posun v přístupu dánské vlády vůči evropské rozvojové politice se promítl i do vládních priorit. V dokumentu stanovujícím priority rozvojové pomoci na léta 2006 – 2010 je poprvé explicitně vyjádřen dánský zájem aktivně se podílet na formulování a utváření evropské politiky zejména v oblastech boje proti chudobě a změnám klimatu a při řešení otázek týkajících se uprchlíků. Protože rozvojová spolupráce realizovaná Evropskou komisí pouze doplňuje politiky jednotlivých členských států, klade Dánsko velký důraz na koordinaci činností, tedy aby nedocházelo k dublování aktivit členských států a evropských orgánů, a zejména pak na koherenci jednotlivých politik (MFA, 2005: 17). Koordinace mezi členskými státy a EK je v současné době nejsilnější na úrovni přípravy strategií rozvojové spolupráce pro jednotlivé partnerské země, přičemž k intenzivním konzultacím dochází přímo v partnerských zemích mezi Delegacemi Evropské komise a zastupitelskými úřady členských států. Příkladem úspěšné koherence je například iniciativa „Everything but arms“¹⁰, která se snaží o sladění mezi obchodní a rozvojovou politikou ve vnějších vztazích EU. Naopak v oblasti zemědělství a rybolovu nebylo dosud dosaženo téměř žádné koherence s rozvojovou politikou, protože zemědělské dotace a kvóty na rybolov jsou velmi citlivým politickým tématem v řadě zemí včetně Dánska.

2.5 Aktéři dánské rozvojové spolupráce

2.5.1 Ministerstvo zahraničních věcí

Již od zahájení dánského programu rozvojové pomoci v roce 1962 má jeho administraci na starosti výlučně ministerstvo zahraničí. Úředníci, kteří se rozvojovou agendou zabývali, se souhrnně nazývali Danida (Danish International Development Agency).

¹⁰ „Everything but arms“ je program pro rozvojové země (LDCs definované OSN), který umožňuje dovážet zboží z těchto zemí do EU bez cla. Výjimkou jsou zbraně a munice a z programu byly dočasně vyjmuty banány (do roku 2006), cukr a rýže (do roku 2009). Zdroj: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/>

Přestože byli rozmístěni v několika různých odborech ministerstva, tvořili již od počátku poměrně kompaktní skupinu, čemuž napomáhala i určitá personální uzavřenost, která je pro Danida charakteristická dodnes. Organizační reformou z přelomu osmdesátých a devadesátých let došlo k centralizaci rozvojové administrativy pod tzv. Skupinu Jih, která má na starosti komplexní bilaterální vztahy se všemi rozvojovými státy. Vznikl tak odbor složený z expertů na jednotlivé regiony a řady dalších odborníků, kteří se specializují na různé sektory (např. vodohospodářství, zdravotnictví, životní prostředí) a jejichž funkce spočívá v poskytování technických znalostí během přípravy a implementace projektů (Olsen, Udsholt, 1995: 28). Skupina Jih dřívější název Danida převzala a je tak označována ve všech vládních dokumentech, přestože se toto označení formálně týká pouze dánských aktivit na poli rozvojové pomoci. Kvůli dominantnímu postavení těchto aktivit v agendě odboru jsou ale oba názvy považovány za synonyma.

Reorganizace ministerstva proběhla zejména kvůli navyšování financí na rozvojovou pomoc, která v rozšířeném systému administrativy začala být nepřehledná. Z tohoto důvodu byl v roce 1993 ustaven rovněž post ministra pro rozvojovou spolupráci, který je za dánskou rozvojovou pomoc politicky zodpovědný. Jeho zodpovědnost směřuje jednak k parlamentu, kterému každý rok prezentuje pětiletý rozpočtový rámec, jenž se po schválení stává součástí zákona o státním rozpočtu. Jeho druhá zodpovědnost se orientuje na veřejnost – tedy na voliče, kteří ho vnímají jako tvář celé politiky, a proto od něj očekávají, že s nimi bude komunikovat, informovat je o svých záměrech a vysvětlovat své kroky (Olsen, Udsholt, 1995: 31).

Ministr má podle zákona k dispozici dva poradní orgány. Tím vlivnějším je Výbor pro mezinárodní rozvojovou spolupráci, tzv. Danida Board. Tvoří jej devět rozvojových expertů (podle vzorce 3 + 3 + 3, tedy tři zástupci soukromého sektoru, tři představitelé neziskových organizací a tři odborníci z akademické sféry), kteří se scházejí každý měsíc nad aktuálními tématy rozvojové agendy. Obvykle se výbor vyjadřuje ke konkrétním záležitostem, jako jsou nové sektorové programy nebo programové země. Názor výboru sice není pro ministra závazný, ten jej ale při svém konečném rozhodování v naprosté většině případů bere v úvahu (Selbervik, Nygaard, 2006: 10). Podle Lancaster (2007: 209) je určitým nepsaným pravidlem, že pokud se členové výboru dohodnou na nějakém stanovisku, je jejich povinností tento názor poté zastávat na veřejnosti a bránit ho před případnými kritiky. Dalším poradním orgánem ministra je Rada pro mezinárodní rozvojovou spolupráci, tzv. Danida Council. Ta má zhruba padesát členů a skládá se z významných osobností ze všech sfér společenského života, včetně zástupců médií. Schází se podle potřeby třikrát nebo čtyřikrát ročně a vyjadřuje se k obecnějším záležitostem, jako jsou rozvojové strategie a priority. Její reálný vliv na formulování rozvojové politiky je ale zanedbatelný a slouží spíše jako širší debatní fórum (Olsen, Udsholt, 1995: 33).

Od počátku bylo formulování principů a koordinace aktivit v rámci dánské rozvojové pomoci ponecháno na Danida. Značná nezávislost ministerských úředníků při vytváření

rozvojové politiky je dána určitým nezájmem o toto téma jak na půdě Folketingu, tak v jednotlivých politických stranách. Výsledkem je pak velmi vágní formulování vizí na politické úrovni, což přenechává velkou míru samostatnosti administrativě. Jak ale G. R. Olsen ve své studii zkoumající vliv dánské byrokracie na rozvojovou pomoc upozorňuje, značný rozsah autonomie Danida neznámá, že by byla netečná vůči vnějším tlakům nejrůznějších zájmových skupin z neziskové a podnikatelské sféry. Tyto skupiny se aktivně podílejí například na přípravě nových strategií a mají tak možnost do nich prosadit své priority. Jsou to ovšem úředníci Danida, kteří mají hlavní slovo při výběru připomínek, které se stanou součástí konečného návrhu koncepce (Olsen, 1998: 612).

2.5.2 Parlament a politické strany

Role Folketingu je v systému dánské rozvojové pomoci velmi omezená. Přestože mu podle zákona ministr pro rozvojovou spolupráci předkládá k projednání strategie a každoroční plán činnosti, tyto dokumenty bývají schvalovány bez většího zájmu. Nedebatuje se o nich ani na plénu, ani v zahraničním výboru. To samé se týká i pětiletého finančního rámce. Přestože je součástí zákona o státním rozpočtu, jen zřídka je kolonce rozvojové asistence věnována větší pozornost (Olsen & Udsholt, 1995: 34). Folketing je také oprávněn schvalovat rozvojové projekty, jejichž hodnota přesáhne 30 milionů dánských korun. Návrhy jsou k přijetí zasílány finančnímu výboru, ten o nich však obvykle hlasuje bez diskuse, protože tyto návrhy mívají doporučení z Výboru Danida, které je bráno jako dostatečná záruka, že jsou v souladu s dánskými strategiemi a prioritami.

Obecně lze tedy říci, že členové Folketingu jsou sice pravidelně informováni o aktuálním vývoji na poli rozvojové pomoci, pro drtivou většinu je to ale natolik okrajové téma, že nebývá součástí politických diskusí (DAC, 2007: 38). Nezájem Folketingu plyne zejména ze skutečnosti, že politickým stranám jeho prosazování nepřináší větší voličskou podporu. Přestože je veřejnost vůči rozvojové politice pozitivně nakloněna, není to oblast, která by byla zásadní pro rozhodování voliče, které straně vyjádří ve volbách podporu. Od devadesátých let navíc v parlamentu v podstatě nenalezneme poslance, který by toto téma považoval za svou osobní prioritu, a to ani v menších levicových stranách, které se tradičně považují za velké zastánce „mezinárodní solidarity“ a dánské rozvojové politiky (Olsen, 2005: 203).

Výjimkou z tohoto pravidla jsou ovšem krátká období, kdy se intenzivně debatuje o snížení nebo zvýšení finančních prostředků plynoucích na rozvojovou pomoc. Poprvé se tak stalo v roce 1985, kdy se ve Folketingu zformovala skupina opozičních poslanců ze strany Radikale Venstre (Sociálně liberální strana), kteří začali prosazovat postupné navyšování rozvojového rozpočtu až na úroveň 1 % HDP. Díky tomu, že se jim povedlo zajistit si podporu celého levicového spektra Folketingu, byla tehdejší menšinová konzervativní vláda přehlasována. Se svou porážkou se ovšem smířila a až do konce svého mandátu se

nepokusila toto rozhodnutí změnit, přestože s ním nesouhlasila. Deklarovaného cíle 1 % HDP bylo dosaženo v roce 1992 a po celá devadesátá léta panoval ve Folketingu konsensus o správnosti tohoto cíle (Olsen, Udsholt, 1995: 34).

Postavení Radikale Venstre, tedy menší strany levého středu a největšího zastávce rozvojové pomoci, bylo v parlamentu unikátní od roku 1973 až do konce devadesátých let. Napomohl tomu i specifický systém dánského politického systému, pro který jsou charakteristické menšinové vlády a negativní parlamentarismus (vládě nemusí být vyslovena aktivní důvěra, aby se mohla ujmout své funkce). V období menšinových vlád se Radikale Venstre stala jazýčkem na vahách při důležitých hlasováních a výměnou za podporu vládních návrhů se jí podařilo prosadit velkou část svého rozvojového programu (Olsen, 1998: 611). Podoba dánské rozvojové politiky v devadesátých letech se tak do značné míry shodovala s představami této strany. Ta je totiž zastánkyní navyšování rozpočtu na rozvojovou pomoc, zachování polovičního podílu pomoci rozdělované skrze multilaterální instituce a soustředění bilaterálního kanálu na nejchudší státy v Africe (Skovmand, 2007: online).

Velký zvrat v kompromisním vnímání rozvojové pomoci na politické scéně nastal před volbami v roce 2001, kdy se zahraniční asistence stala jedním z hlavních témat předvolební kampaně. Liberálové ze strany Venstre totiž voličům slíbili, že navýší rozpočet pro nemocnice a sociální služby, aniž by došlo ke zvýšení daňové zátěže obyvatelstva. Prostředky se proto rozhodli najít v rozpočtu na rozvojovou pomoc a toto téma se poprvé po více než dekádě stalo politicky spornou otázkou. Výraznou úlohu v celé záležitosti sehrálo veřejné mínění. Voličům byla otázka předložena takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že snížení rozvojové pomoci je jediným možným způsobem, jak zachovat vysokou úroveň veřejného zdravotnictví bez navyšování daní. Tím celá záležitost dostala nový kontext a voliči se vyslovili pro snížení rozvojové pomoci, přestože v průzkumech veřejného mínění jí stabilně vykazují vysokou podporu (Kotová, 2009: 33). V podstatě se tak potvrdil Olsenův závěr vyslovený ve studii z roku 2000, ve které autor zkoumal souvislost mezi veřejným míněním a rozvojovou politikou. Ukázalo se totiž, že pokud má veřejnost stanovit prioritu mezi tématy domácí politiky a zahraničně politickými otázkami, za velmi důležitou nebo důležitou považuje rozvojovou pomoc pouze necelá třetina Dánů (Olsen, 2000: 13).

I přes některé dílčí rozpory ohledně nastavení konkrétních parametrů rozvojové pomoci je dánská politická scéna poměrně homogenní, co se týká rozvojové politiky jako takové. Ani její největší odpůrci z Dánské lidové strany si její speciální postavení v dánské zahraniční politice nedovolí zpochybňovat a sami uznávají, že rozvojový rozpočet musí být zachován minimálně ve výši mezinárodních závazků Dánska, tedy 0,7 % HDP. Současná středo-pravá vládní koalice liberálů a konzervativců zastává názor, že i přes snížení rozpočtu na rozvojovou pomoc o 10 % v roce 2002 by celková pomoc neměla klesnout pod 0,8 % HDP. Sociální demokraté jsou spolu s menšími levicovými stranami pro návrat na úroveň z devadesátých let, Radikale Venstre by dokonce rozpočet navýšila až na 1,5 %

(Skovmand, 2007: online). Podle průzkumů veřejného mínění se zatím usuzuje, že v parlamentních volbách v roce 2011 zvítězí levice. Je tedy možné, že se dánský rozpočet na rozvojovou pomoc dočká opětovného navýšení, což se ovšem neobejde bez rozsáhlé diskuse jako v roce 1985 a 2001.

2.5.3 Neziskové organizace

V Dánsku působí několik desítek dobrovolnických a neziskových organizací, které se velmi aktivně angažují na poli humanitární a rozvojové pomoci. Jedná se jak o církevní organizace (Folkekirkens Nødhjælp, Caritas Danmark), tak o necírkevní sdružení (Mellemfolkeligt Samvirke, IBIS, Danske Røde Kors, Red Barnet, CARE Danmark). Význam NGOs spočívá zejména v administraci a implementaci projektů a vedení osvětových kampaní v Dánsku i v partnerských rozvojových zemích. Řada z těchto organizací je místní pobočkou celosvětově působících sdružení, má dlouholetou historii a výrazný potenciál pro lobbying. Tradičně jsou tedy dánské NGOs považovány za významné partnery a mají svůj podíl také na formulování cílů dánské rozvojové politiky (DAC, 2007: 43).

Dánské neziskové organizace představují silný idealistický element v systému rozvojové pomoci. Jejich idealismus spočívá především v obhajobě navyšování ODA a jejich alokaci do nejhudších zemí v Africe. Podle dánských akademiků Olsena a Udsholta byl vliv NGOs velmi výrazný zejména na přelomu osmdesátých a devadesátých let, kdy se také díky jejich lobbyingu podařilo v parlamentu prosadit navýšení rozpočtu na rozvojovou pomoc na úroveň 1 % HDP a zachovat rovnoměrný podíl mezi prostředky na bilaterální a multilaterální pomoc. Mezi své další úspěchy neziskové organizace počítají ustavení speciálního environmentálního fondu MIFRESTA (Olsen, Udsholt, 1995: 35). Nicméně Olsen ve své jiné studii připouští, že bez příznivé politické konstelace ve Folketingu by tlak samotných NGOs k prosazení těchto cílů nestačil, takže jejich lobbovací schopnosti nesmíme přeceňovat (Olsen, 1998: 616).

Dánské neziskové organizace jsou rovněž velmi aktivní a iniciativní v nastolování aktuálních témat rozvojové agendy. Díky jejich zájmu o novinky a mezinárodní trendy se v devadesátých letech v dánském rozvojovém diskursu objevila témata jako udržitelný rozvoj a životní prostředí, participace lokálních subjektů v rozvojových projektech, ženská otázka nebo lidská práva. NGOs se také negativně staví k prvku vázané pomoci a prosazují jasnější orientaci na redukci chudoby v přijímajících státech (Olsen, 1998: 613). Další oblastí, ve které sehrály neziskové organizace významnou roli, byl výběr programových států. Jejich rozsáhlá veřejná kampaň zaměřená na Afriku a nejméně rozvinuté země přispěla k tomu, že třináct afrických států bylo zařazeno na seznam programových zemí. Neziskový sektor tak v této otázce zvítězil nad podnikatelskou lobby, která podporovala vyšší zastoupení zemí z regionu jihovýchodní Asie, protože trhy v této části světa jsou pro dánské exportéry mnohem přitažlivější než ty africké (Olsen, Udsholt, 1995: 35 – 36).

O vlivu neziskových organizací v Dánsku také svědčí tvrdá data. Od konce osmdesátých let se jim dařilo zvyšovat svůj podíl na rozpočtu bilaterální pomoci ze 7 % v roce 1988 na 13 % v roce 1992. Ve druhé polovině devadesátých let podíl neziskových organizací dosáhl až 17 % (Olsen, 2005: 204). Velmi specifický je také způsob, kterým byla činnost dánských NGOs až do nedávna financována. Se šesti největšími a nejvýznamnějšími organizacemi¹¹ MZV uzavřelo několikaleté rámcové dohody a jejich rozpočet téměř celý pokrývala Danida s požadavkem nulové spoluúčasti. Tento zvláštní vztah vedl ovšem k tomu, že zmizela jasná linie mezi oficiální státní administrativou a neziskovými organizacemi, které byly prakticky kooptovány do systému. Kvůli finanční závislosti na dánském státu byly NGOs méně kritické k oficiální rozvojové politice a obecně se nestavěly do opozice vůči Danida (Olsen, 1998: 614).

Vztah mezi státem a neziskovým sektorem prodělal částečnou proměnu po nástupu liberálně konzervativní vlády v roce 2001. Její rezervovanost vůči neziskovým organizacím se projevila zejména v klesajícím podílu bilaterální pomoci distribuované skrze NGOs, který se v současné době pohybuje lehce nad 10 %, což je i tak výrazně nad průměrem DAC (Příloha č. 8). K výrazné změně také došlo v oblasti financování neziskového sektoru. Od roku 2006 vláda zavedla povinnou spoluúčasti z vlastních zdrojů ve výši 5 %. Toto číslo se v roce 2007 zvýšilo na 10 % a očekává se, že bude ještě postupně růst (Development Today, 2006: 10). Význam neziskových organizací a jejich schopnost prosadit své iniciativy na vládní úrovni navíc poklesly poté, co od roku 2005 nemají svého zástupce ve Výboru Danida, který je hlavním poradním orgánem ministra pro rozvojovou pomoc. To vše ovšem vedlo k tomu, že dánské neziskové organizace opustily svůj téměř nekritický přístup vůči oficiální administrativě a jejich nesouhlasný názor byl velmi slyšet například při připomínkování nové rozvojové strategie v roce 2010.

2.5.4 Soukromé firmy

Mezi autory, kteří se zabývají systémem dánské rozvojové pomoci, panuje shoda, že ekonomické zájmy soukromých firem podstatný vliv na podobu dánské rozvojové politiky. Proto je poměrně překvapující, že angažovanost podnikatelské sféry v oblasti rozvojové pomoci nebyla v počátcích, tedy na přelomu 60. a 70. let, vůbec výrazná. Olsen (2005: 206) dokonce uvádí, že zástupci Konfederace dánského průmyslu museli být velmi dlouho přesvědčovani, aby se stali členy poradních orgánů ministra. Zlom nastal ve druhé polovině 70. let spolu s tím, jak narůstal rozvojový rozpočet a s ním i příležitost využívat výhody plynoucí z vázání pomoci na produkty či služby poskytované dánskými firmami. S rostoucím zájmem o tuto formu podpory dánského exportu rostl i vliv podnikatelské sféry na utváření rozvojové politiky, a to do takové míry, že na konci 80. let byla polovina bilaterální pomoci

¹¹ Mellempfolkeligt Samvirke, Folkekirkens Nødhjælp, IBIS, Danske Røde Kors, Red Barnet a CARE Danmark.

(jinými slovy čtvrtina celkové ODA) nějakým způsobem vázána na plnění od dánských podniků. Důležitou roli v tomto kontextu sehrály zejména neformální kontakty mezi představiteli soukromého sektoru a Danida, které představují mnohem efektivnější cestu jak prosadit své zájmy, než nabízí formální systém (Svendson, 1989: 103).

Přestože byl systém projektů s vázanou pomocí oficiálně ukončen v roce 1989, v 90. letech zůstala vázaná pomoc na téměř stejné úrovni jako v předchozí dekádě. Dánské firmy si díky sektorovému přístupu našly řadu dalších možností, jak si míru návratnosti svých investic do rozvojových zemí zachovat. Přechod od projektového přístupu k sektorové pomoci totiž otevřel možnost ovlivnit samotný koncept rozvojové pomoci již ve fázi jeho vzniku prostřednictvím aktivního zapojení firem do výběru preferovaných sektorů v jednotlivých programových státech. (Olsen, 1998: 615). Navíc spolupráce mezi zástupci firem a vládní administrativou byla formalizována ustavením speciální sekce na ministerstvu zahraničních věcí, která koordinuje řadu dílčích iniciativ. Jedná se zejména o nástroj na podporu podnikání Business2Business (dříve Private Sector Programme), který je založen na finanční podpoře dlouhodobé spolupráce mezi dánskými firmami a jejich protějšky v programových zemích. Cílem této podpory by měl být zejména přenos zkušeností, know-how a technická asistence. Druhou iniciativou je program smíšených půjček (Mixed Credit Programme), v rámci kterého jsou partnerům v rozvojových zemích poskytovány nízko úročené půjčky vázané na nákup zboží nebo služeb od dánských firem (DAC, 2007: 54).

Speciální postavení na pomezí mezi dánské rozvojovou a obchodní politikou má tzv. Industrializační fond pro rozvojové země (IFU). Ten byl dánskou vládou založen již v roce 1967 a jeho cílem je podporovat dánské firmy v investování ve vybraných zemích, a to prostřednictvím kapitálové účasti na projektech a poskytování půjček nebo investičních záruk. Již od svého vzniku byl fond samosprávný a finančně nezávislý na dánské vládě. Na rozdíl od předchozích dvou nástrojů není IFU omezen pouze na programové země, ale jeho působnost se vztahuje na všechny země, které se nacházejí na seznamu příjemců ODA podle DAC OECD a jejichž příjem na hlavu nepřesahuje 3.084 USD (MFA, 2004: 9 – 10). IFU je pro dánské firmy velmi přitažlivý nástroj a za dobu jeho existence bylo realizováno 687 projektů v 83 zemích. Jeho atraktivita spočívá zejména v tom, že podporuje investice v perspektivních asijských lokalitách (Čína, Vietnam, Indie, Thajsko) a zemích se středními příjmy (Jihoafrická republika), zatímco podíl investic do nízko příjmových a afrických zemí od roku 1996 soustavně klesá (IFU, 2011: online).

Od nástupu liberálně konzervativní vlády můžeme sledovat další signály, které jasně ukazují, že postavení soukromého sektoru hraje a bude hrát v systému dánské rozvojové pomoci čím dál tím důležitější roli. V koncepční rovině se to projevilo zařazením podpory rozvoje podnikání jako jednoho z nových prioritních témat do vládních strategií. V rovině finanční se tento trend promítl v podobě nárůstu investic do ekonomického sektoru v programových zemích. Zosobněním komerčního přístupu k rozvojové pomoci je pak současný dánský ministr pro rozvojovou spolupráci Søren Pind, který solidární a altruistické

pojetí rozvojové pomoci považuje za překonané a pomoc jako takovou vnímá hlavně jako investici, jejímž cílem je podpořit ekonomický růst a zaměstnanost v přijímajícím státě (Pind, 2011: online). O vzrůstajícím vlivu soukromého sektoru svědčí i fakt, že od roku 2004 má svého zástupce ve Výboru nejen Konfederace dánského průmyslu, ale také Dánská obchodní komora a Dánská agrární komora, zatímco dříve vlivné neziskové organizace byly odsunuty do pozadí.

2.6 Veřejné mínění

Dánské obyvatelstvo dlouhodobě vykazuje poměrně vysokou podporu rozvojové pomoci. Nebylo tomu tak ale vždy a v počátcích rozvojového programu v polovině šedesátých let tuto aktivitu podporovalo pouze 35 % občanů. S postupným navyšováním rozpočtu se ale kladný názor zvyšoval a ve druhé polovině devadesátých let se podle národního průzkumu veřejného mínění z roku 1997 dokonce vyhoupl nad 70 % (Otter, 2003: 120). Při srovnání s některými dalšími donory to sice není nejvyšší číslo, ale pozoruhodný je na něm fakt, že nejvyšší podporu rozvojové pomoci Dánové vykazovali v době, kdy byl jejich stát nejštedřejším dárcem a na pomoc zemím třetího světa poskytoval více než 1 % svého HDP, kdežto po roce 2001 se s klesajícím objemem ODA snižovala i podpora rozvojové spolupráce.

Pozitivní vnímání rozvojové pomoci dánským obyvatelstvem potvrzují i výsledky Eurobarometrů z let 1998, 2004 a 2010, podle kterých považuje zahraniční asistenci za „velmi důležitou“ nebo „důležitou“ naprosto převažující procento Dánů (84 %, 97 % a 94 %). Tato čísla výrazně převyšují evropský průměr a spolu se Švédy se Dánové pravidelně řadí na čelo žebříčku srovnávaných jednotlivé země EU. Jak ale uvádí Olsen (2005: str. 193), je nutné tyto výstupy brát s rezervou, protože velmi výrazná podpora obyvatelstva může také znamenat, že respondenti vybírají odpovědi, které považují za politicky korektní, aniž by představovaly jejich vlastní přesvědčení. Při podobných průzkumech navíc velmi záleží na položené otázce. Pokud mají Dánové srovnat své priority v oblasti vládních výdajů, pohybuje se rozvojová pomoc na nejnižších příčkách. Stejně nevalně dopadne ODA v případě, pokud se zeptáte, kde by vládní výdaje mohly klesnout.

I přes tyto výhrady ale Dánové patří k národům, které se k rozvojové pomoci dlouhodobě staví kladně. Otter (2003: str. 121) tento přístup přikládá zejména soustavnému informování občanů o problémech zemí třetího světa a velmi kvalitnímu systému rozvojového vzdělávání. Neziskové organizace jsou aktivní hlavně na poli spolupráce se školami, kde pravidelně realizují řadu vzdělávacích programů. Danida je pak zodpovědná za zvyšování obecného povědomí prostřednictvím informačních kampaní, úzce spolupracuje s médii a vydává vlastní časopis o rozvojové problematice. Z rozpočtu na rozvojové vzdělávání jsou také hrazeny studijní výměny a školení novinářů, učitelů nebo knihovníků, jejichž úkolem je získané informace dále předávat široké veřejnosti. Vláda rozpočet na

informační a vzdělávací aktivity soustavně zvyšuje a v současné době se pohybuje kolem 4 milionů USD ročně (OECD Statistics: Creditor reporting System).

Závěrem je ovšem nutné podotknout, že veřejné mínění nehraje téměř žádnou roli při utváření dánské rozvojové politiky. Olsen (2001: 663) se kloní k názoru, že pozitivní náhled Dánů slouží především k legitimizaci již odsouhlasených kroků, než aby samotné rozhodování, které probíhá v uzavřeném kruhu mezi Danida, soukromým sektorem a neziskovými organizacemi, přímo ovlivňoval. Je tomu tak zejména proto, že zahraniční pomoc není tématem, které by rozhodovalo volby. Parlamentní volby v roce 2001 byly v tomto ohledu výjimkou, která ovšem potvrdila výše zmíněnou tezi, že pokud si dánští voliči mají vybrat mezi domácími problémy a rozvojovou pomocí, dávají přednost domácím záležitostem i přes deklarovanou vysokou podporu zahraniční asistenci.

3. Motivace dánské rozvojové pomoci

Důvodů, proč státy poskytují rozvojovou pomoc, je mnoho, často se vzájemně prolínají a doplňují. Přesto se v odborné literatuře nejčastěji objevují pouhé dvě motivace, a to ještě velmi široce definované. Tou první je humanitární motiv vycházející z altruismu donora a naproti tomu stojí motiv prosazování zájmů dárce a získávání z toho plynoucích výhod. Někteří autoři dělí motivace podrobněji, např. Lancaster (2007) používá motivy diplomatické, komerční a rozvojové nebo Breuning (1995) rozděluje motivy na politické, ekonomické a charitativní.

Pro účely této práce je nevhodnější klasifikace motivů rozvojové pomoci vypracovaná Anne Van der Veen, protože její členění patří k těm nejkomplexnějším. Tato politoložka z Harvardovy univerzity dělí jednotlivé motivace do sedmi kategorií, pro které je charakteristické zakotvení v určité ideji. Van der Veen tak rozlišuje rozvojovou pomoc motivovanou humanitarismem, bohatstvím, bezpečností, mocí, osvíceným vlastním zájmem, prestiží a povinnostmi. Ke každé kategorii patří celá řada proměnných a dílčích hypotéz, z nichž některé jsou platné pouze u jedné dimenze, zatímco další spadají do více kategorií.

3.1 Humanitarismus

Humanitarismus jako jednu z dimenzí motivace zdůrazňují především ti, že kteří rozvojovou pomoc považují za výraz altruismu převedeného na mezinárodní úroveň. V tomto ohledu je tedy humanitarismus vnímán jako vědomí morální povinnosti, která vychází z osobnostních hodnot každého jednotlivce. Tato kategorie je nejbližší od usilování o vlastní profit a prosazení vlastních zájmů donora, proto je také nejvíce závislá na internalizaci specifického přesvědčení a norem chování. Humanitární cíle rozvojové pomoci vycházejí z vnitřního uvědomění, že pomáhat ostatním je naší povinností, ať už tento závazek vychází z tradice křesťanské charity nebo socialistického pojetí solidarity. Stát je zapojen pouze jako instrument pro mezinárodní vyjádření hodnot, které společnost v dárcovském státě vyznává (van der Veen, 2000: 72).

V této práci budeme při posuzování humanitárních motivů vycházet částečně také z konceptu „humanitárního internacionalismu“, který ve své knize *Middle Powers and Global Poverty* analyzoval Olav Stokke (1989). „Humanitární internacionalismus“ předpokládá, že dárcovský stát bude zohledňovat potřeby zemí třetího světa a bude svou pomoc rozdělovat s ohledem na sociální a ekonomický rozvoj příjemců. Morální závazek pomáhat chudým zemím představuje mezinárodní vyjádření převažujících altruistických hodnot zastávaných domácím obyvatelstvem. Tyto hodnoty stát v praxi převádí do štedré politiky sociálního zabezpečení, která se na mezinárodní úrovni projevuje právě rozvojovou pomocí, přestože závazek vůči zemím třetího světa je menší než vůči vlastním občanům. Z takto definovaného

„humanitárního internacionalismu“ tedy pro dárcovské státy vyplývá příslib podílet se na snižování globální chudoby prostřednictvím sociálního a ekonomického rozvoje zemí třetího světa (Stokke, 1989: 10 – 11).

U donorů, v jejichž motivaci se objevují prvky humanitárního internacionalismu, můžeme očekávat, že jejich celková ODA v % HDP bude vyšší než u ostatních států a bude pozitivně korelována s vládními výdaji na sociální zabezpečení. Dále předpokládáme, že bilaterální ODA bude alokována převážně do zemí s nízkým příjmem a do sociálního sektoru, protože oba tyto aspekty jsou znakem zájmu o potřeby příjemce. Protože altruisticky orientovaným zemím záleží na kvalitě pomoci, můžeme očekávat, že bilaterální pomoc bude spíše koncentrována na menší počet příjemců, aby bylo dosaženo dostatečné efektivity. Také se domníváme, že poměr multilaterální ODA na celkové pomoci a ODA poskytované skrz neziskové organizace bude vyšší než u ostatních, protože distribuce pomoci prostřednictvím těchto kanálů je vnímána jako oproštěná od zájmů donora. Ze stejného důvodu předpokládáme, že ODA bude spíše poskytována ve formě nevratných grantů než ve formě nízkou úročených půjček (Stokke, 1989: 15 – 18).

Co se týká celkové výše ODA, Dánsko patří dlouhodobě k nejštedřejším dárcům (viz Příloha č. 1 a č. 2). Jeho ODA více než dvojnásobně překračuje průměr zemí DAC jako celku a v letech 1995 až 2002 dokonce Dánsko předčilo všechny ostatní donory a ocitlo se na prestižní pozici nejštedřejšího dárce. V té době vynakládalo na rozvojovou pomoc více než 1 % svého HDP, a i když toto číslo postupně kleslo k hodnotám mírně nad 0,8 % HDP, Dánsko se i nadále řadí mezi čtveřici nejlepších. V absolutních číslech dánská rozvojová pomoc stoupla z 1 340 mil. USD v roce 1990 na 2 870 mil. USD v roce 2010.

Někteří autoři (Lumsdaine, 1993 nebo Stokke, 1989) dávají zahraniční asistenci do souvislosti s výdaji státu na sociální zabezpečení. Noël a Thérien (1995) toto obecné tvrzení ovšem odmítají s tím, že existuje množství případů, které jej nepotvrzují. Například Belgie, Francie, Německo nebo Rakousko jsou státy, jejichž výdaje na sociální zabezpečení se příliš neliší od výše těchto výdajů ve skandinávských zemích, a přesto na rozvojovou pomoc vynakládají mnohem méně prostředků. Pozitivní korelaci mezi výší sociálního zabezpečení a výší rozvojové pomoci můžeme tedy nalézt pouze u států, u nichž se vyvinul skandinávský model sociálního státu¹² (Příloha č. 3 a č. 4). Pouze ten v sobě totiž kombinuje sociální zabezpečení založené na univerzálním principu, velkou míru státního intervencionismu a silnou tradici sociálně demokratických myšlenek. Obdobně argumentuje i Larsen, který tvrdí, „že nastavení parametrů dánského sociálního státu je určující nejen pro množství poskytované rozvojové pomoci, ale i pro způsob, jakým je distribuována. (...) Dánové totiž svůj model sociálního státu považují za jediný správný a hodný následování, a proto používají rozvojovou pomoc jako nástroj k šíření hodnot mezinárodní solidarity, soudržnosti a pomoci slabším.“ (Larsen, 2005: 129).

¹² Více k typologii sociálního státu viz Esping-Andersen, Gøsta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

Příjmová a sektorová alokace bilaterální ODA také potvrzuje převažující humanitární motivace dánské pomoci. Ve všech strategických dokumentech je snižování chudoby uvedeno jako hlavní cíl dánské rozvojové politiky a trendy vyzpozorované z konkrétních čísel toto potvrzují. Dánská bilaterální ODA je totiž z více jak 40 % poskytována nejméně rozvinutým zemím (Příloha č. 6). To je téměř dvojnásobně více, než kolik činil průměr zemí DAC v letech 1995 až 2009. Navíc ze 17 dánských programových zemí jich 11 patří do skupiny LDCs a ostatní spadají do skupiny LMICs¹³, což svědčí o tom, že při výběru programových zemí hrají největší roli potřeby příjemce, nikoliv zájmy dárce. Ostatní donoři v posledních dvaceti letech nejvíce pomoci poskytli zemím s nižšími středními příjmy, kam patří ekonomicky perspektivní státy jako Indie, Čína, Vietnam nebo Indonésie. Zároveň je ale nutné podotknout, že pomoc alokovaná do LDCs postupně narůstá i u ostatních dárců (z 18 % v roce 1995 na 27 % v roce 2009).

Z hlediska sektorové alokace převládají u Dánska programy a projekty v sociálním sektoru (Příloha č. 5). Celkově je více než polovina bilaterální pomoci směřována do oblastí jako zdravotnictví, vodohospodářství, dobré vládnutí a podpora občanské společnosti nebo populační plánování a reprodukční zdraví. V tomto ohledu se Dánsko liší od ostatních humanitárně motivovaných dárců v jediném aspektu. Oblast vzdělávání nepatří k jeho top prioritám kvůli velkému počtu jiných donorů působící v této oblasti. Dánsko se spíše soustředí na sektory, ve kterých má výraznou komparativní výhodu a dlouholeté zkušenosti (např. dobré vládnutí nebo vodohospodářství). Z údajů v Přílohách č. 18 a č. 19 můžeme vyčíst, že dánská bilaterální pomoc je mnohem více koncentrovaná, než kolik činí průměr zemí DAC. Svědčí o tom relativně nízký počet příjemců a také fakt, že 20 největším příjemcům byly po většinu období poskytovány až tři čtvrtiny bilaterální ODA. Například Švédsko poskytuje pomoc průměrně 90 zemím ročně a u jeho 20 největších příjemců je koncentrace bilaterální ODA pouze třetinová. Na druhou stranu je také důležité podotknout, že v posledních letech i u Dánska nastoupil trend směřující k dekoncentraci pomoci, jak naznačují údaje z roku 2009.

Mírně nepříznivý vývoj můžeme sledovat u dánské pomoci distribuované prostřednictvím neziskových organizací (Příloha č. 8). Ta po celá devadesátá léta výrazně stoupala, ale s nástupem liberálně konzervativní vlády nastal pomalý pokles, který po roce 2006 ještě urychlila nutnost spolufinancování ze strany NGOs ve výši 5%. Postupně tak příspěvky neziskových organizací klesly na desetinu dánské bilaterální ODA, což je ale stále výrazně více než průměr DAC. Z hlediska finančních podmínek dánské bilaterální pomoci zcela převládají nevratné granty nad nízko úročenými půjčkami. Po většinu sledovaného období granty dosahovaly 100 % bilaterální ODA (Příloha č. 15). Zejména ve druhé polovině devadesátých let se tak Dánsko v tomto aspektu pohybovalo výrazně nad

¹³ V roce 2008 mělo Dánsko 17 programových zemí. Z toho do skupiny LDCs spadají Afghánistán, Bangladéš, Benin, Bhútán, Burkina Faso, Mali, Mozambik, Nepál, Tanzanie, Uganda a Zambie. Bolívie, Egypt, Ghana, Keňa, Nikaragua a Vietnam patří mezi země s nižším středním příjmem.

průměrem DAC. V posledních několika letech granty dominují i u ostatních donorů, ale stále ještě nedosahují dánských hodnot.

Dánsko tradičně patří k zemím, které značnou část své rozvojové pomoci distribuují prostřednictvím mezinárodních organizací. Podíváme-li se na konkrétní čísla, tak podle statistik OECD dánská multilaterální pomoc mezi lety 1990 – 2010 zdvojnásobila svůj objem. Ze 476 mil. USD v roce 1990 vzrostla na 838 mil. USD v roce 2010, přičemž svého vrcholu v absolutních číslech dosáhla v roce 2008, kdy bylo prostřednictvím mezinárodních organizací přerozděleno 976 mil. USD. Převědeme-li ovšem tato čísla na procenta, můžeme sledovat setrvalý pokles podílu multilaterální pomoci (Příloha č. 7). Až do poloviny devadesátých let přitom platilo, že země své finanční prostředky alokovala téměř rovnoměrně mezi bilaterální a multilaterální kanál. Zejména výrazný pokles od roku 2004 ale vedl k tomu, že v současné době se podíl dánské multilaterální pomoci pohybuje na úrovni ostatních zemí DAC a v tomto ohledu Dánsko již nevybočuje z průměru.

3.2 Bohatství

Ekonomické motivy, jejichž cílem je zvýšit bohatství donora prostřednictvím zahraniční asistence, jsou více či méně obsaženy v rozvojové politice téměř každého západního státu. Tuto domněnku potvrzuje na základě kvantitativních výzkumů celá řada autorů. Pokud je rozvojová pomoc motivována ekonomickými zájmy, tak můžeme předpokládat, že země třetího světa jsou důležitým obchodním partnerem donora. Ať už z toho důvodu, že dárci považuje příjemce své pomoci za perspektivní odbytiště pro vlastní produkci, nebo proto, že je závislý na dovozu určitých komodit a rozvojovou pomocí se snaží zajistit si přístup k těmto zdrojům. Rozvojová pomoc také ale může být použita pro stabilizaci politické situace v těch zemích, které jsou důležitými importéry zboží nebo služeb z dárcovského státu. Obdobně lze uvažovat i v případě investic do rozvojových zemí. Jejich spojení s rozvojovou pomocí můžeme nalézt v případech, kdy je pomoc využívána k financování rozsáhlých projektů do infrastruktury, které mají učinit rozvojovou zemi více atraktivní pro případné investory z dárcovské země a připravit půdu pro jejich příchod, nebo pokud má rozvojová pomoc sloužit jako prevence před znárodněním již započatých a fungujících investičních projektů. (Younas, 2008: 662).

U pomoci motivované ekonomickými zájmy můžeme předpokládat, že celková ODA bude vysoká, pokud jsou rozvojové země jako celek důležitým obchodním nebo investičním partnerem dárci. Dále můžeme očekávat, že pomoc bude distribuovaná ve formě většího počtu projektů s menší hodnotou, protože donor bude inklinovat k pokrytí velkého počtu zemí s ekonomickým potenciálem, spíše než k ustavení komplexního rozvojového programu na základě partnerství s omezeným počtem států. Protože jsou ekonomické zájmy dárci často v přímém rozporu s potřebami příjemce, nebude mít poskytovaná pomoc vysokou kvalitu. To znamená, že její značná část bude vázána na plnění prostřednictvím firem

z donorské země, případně bude poskytována ve formě půjček, nikoliv nevratných grantů. Dále také můžeme očekávat, že ODA bude poskytována takovými kanály, které jsou snadno kontrolovatelné dárce. Z tohoto důvodu předpokládáme nízkou multilaterální ODA a pomoc distribuovanou prostřednictvím neziskových organizací. Co se týká sektorové alokace, nejvíce aktivit se bude odehrávat v ekonomickém sektoru, a to zejména v oblastech, na které se firmy z donorského státu specializují a mají v nich komparativní výhodu oproti ostatním (Van der Veen, 2000: 166).

Ekonomické motivy u rozvojové pomoci Dánska tradičně nehrají natolik výraznou roli jako u jiných donorů. Je to dáno zejména faktem, že rozvojové země nejsou významným ekonomickým partnerem Dánska. Obchodní a investiční zájmy státu jsou totiž koncentrované na evropské země, jak můžeme vidět v Příloze č. 12. Zejména africké státy tvoří v tomto ohledu naprosto zanedbatelnou položku jak exportu, tak importu. K větším obchodním partnerům Dánska na tomto kontinentě patří pouze JAR a Egypt. U Asie vzájemnou obchodní bilanci vylepšují zejména Čína, Indie, Indonésie, Vietnam nebo Thajsko, tedy země s vysokým ekonomickým růstem orientující se na export spotřebního zboží. Ani jeden region ale není cílem dánských investic, které z největší části zůstávají na evropském kontinentě, případně směřují do Spojených států.

Sektorová alokace dánské ODA rovněž nenapovídá tomu, že by u tohoto dárce převládaly motivy usilující o zvýšení vlastního bohatství. Z Přílohy č. 5 je zřejmé, že do ekonomického sektoru byla v letech 1990 – 2009 směřována průměrně pětina dánské bilaterální ODA, na rozdíl od sociálního sektoru, kam se investovala více než polovina prostředků. I přes tuto nepříznivou bilanci se ale řada dánských firem dokázala uchytit na poli veřejných zakázek v rozvojových zemích. Mezi dánské speciality patří zejména odvětví dopravy, na které se soustředí firmy jako Maersk, Marius Pedersen nebo Inreco, a energetiky zaměřené na obnovitelné zdroje, ve které působí například Vestas Wind Systems, Danfoss, DONG, LM Wind Power nebo NEG Micon.

Kvalita dánské pomoci je tradičně vyšší než u ostatních donorů, o čemž svědčí velmi nízké procento půjček oproti grantům (Příloha č. 14) nebo koncentrace pomoci na necelé dvě desítky programových zemí, se kterými je navazována spolupráce na základě dlouhodobého partnerství. Nekomerční zájmy Dánska rovněž potvrzuje distribuce značné části ODA prostřednictvím multilaterálních organizací a NGOs (Příloha č. 7 a Příloha č. 8). Přestože multilaterální podíl v posledních letech klesá, nemůžeme to považovat čistě za větší prosazování vlastních zájmů donora, protože hlavní motivací tohoto kroku byla zejména nespokojenost s efektivitou agentur OSN.

Přesto nemůžeme říci, že by dánská rozvojová pomoc byla zcela oproštěná od ekonomických zájmů. Velmi debatovaným tématem je totiž vázání bilaterální ODA na dodávky zboží nebo služeb od dánských firem. To se v praxi uplatňovalo již od počátku bilaterálního programu v polovině 60. let a cílem tohoto kroku bylo získat podporu dánských průmyslových a obchodních kruhů pro rozvojovou politiku. Ty o ni v počáteční fázi neměly

zájem, protože se orientovala na neperspektivní trhy chudých států. Největší boom zažívala dánská vázaná pomoc na přelomu 70. a 80. let, během kterých se uplatňovala nepsaná dohoda, že 50 % dánské bilaterální ODA bude vázáno, přestože bylo jasné, že zamýšlené přínosy pro dánský pracovní trh a export nejsou natolik zásadní, aby vázaná pomoc nemohla být zcela odstraněna (Svendsen, 1989: 103 – 104). Postupně se sice její podíl snižoval, ale ještě ve druhé polovině 90. let dosahovala úrovně kolem 30 % (Příloha č. 13).

Toto rozložení bylo kompromisem, který vyhovoval jak soukromému sektoru, tak Danida. Kritika pravidelně zaznívala pouze ze strany neziskových organizací. Nakonec do situace zasáhl DAC svým doporučením v roce 2001, na základě kterého byl mezi všemi dárci zahájen proces snižování vázané pomoci. Tuto iniciativu Dánsko zpočátku nebralo příliš v úvahu, ale v roce 2004 se do ní také aktivně zapojilo. Své výhrady vůči tomuto kroku si země ovšem zachovala, a když v roce 2006 po urgenci ostatních donorů začalo DAC naléhat na úplné odstranění dánské vázané pomoci, velmi ostře se proti tomu ohradila tehdejší ministryně pro rozvojovou spolupráci Ulla Tørnæs: „*V posledních letech Dánsko učinilo mnohem větší pokrok na poli nevázaní pomoci než řada jiných donorů. Proto si vyhrazujeme právo ponechat několik procent bilaterální ODA ve formě vázaných smíšených půjček a z tohoto stanoviska nehodláme ustoupit.*“ (Development Today, 2006: 7).

3.3 Bezpečnost

Faktor bezpečnosti je v odborné literatuře jedním z nejčastěji uváděných motivů pro poskytování rozvojové pomoci. V době studené války to byl hlavní důvod, proč se USA a SSSR zajímaly o země třetího světa. Pokud je poskytování rozvojové pomoci motivováno bezpečnostními faktory, bude zahraniční asistence zaměřena na rizika plynoucí z politické nestability ohrožující spojence nebo spřátelené režimy. Během studené války byl typickým příjemcem pomoci stát, které byl ohrožován komunismem a rozvojovou pomocí od západních států byl v podstatě uplácen, aby se nepřiklonil na stranu východního bloku. V současnosti lze u příjemců pomoci předpokládat, že jimi budou státy, jejichž spojení je pro donora důležité ze strategických důvodů. Mohou to tedy být země, se kterými dárce uzavřel formální spojeneckou alianci, jsou ohrožovány terorismem, případně obklopeny nepřátelskými režimy, jako je například Izrael v arabském světě.

Přestože se v této práci časově zaměříme na období po roce 1990, velmi zajímavým příkladem toho, že bezpečnostní motivace nehrála v dánském případě roli už během studené války, je právě výše zmíněná proměnná zachycující ohrožení příjemce komunismem. Ačkoliv je Dánsko členem NATO, EU a velmi si zakládá na úzkém spojení se Spojenými státy, před rokem 1989 svou rozvojovou pomoc ve zvýšené míře alokovalo do zemí, které inklinovaly k levicovým režimům. Z deseti největších příjemců dánské pomoci v období studené války (Tanzanie, Indie, Bangladéš, Keňa, Mozambik, Egypt, Malawi, Súdán, Čína a Vietnam) pouze jediná (Malawi) neměla komunistický nebo socialistický

režim. To dostatečně svědčí o tom, že bezpečnostní motivace není pro dánskou rozvojovou politiku rozhodující.

Nejčastější proměnnou používanou jako indikátor toho, zda má příjemce pomoci pro donora strategický význam, je jejich shoda při hlasování v OSN. Vysvětlení této proměnné vychází z předpokladu, že pokud budou oba státy hlasovat v otázkách mezinárodní bezpečnosti a stability podobně, může dárce využívat pomoc jako jistý druh odměny pro příjemce, aby si tím zároveň zajistil jeho přízeň i v budoucnosti (Van der Veen, 2000: 208 – 209). Poskytování pomoci na základě shody při hlasování v OSN je nejvíce typické pro chování Spojených států, ale lze ji aplikovat i na ostatní donory, protože stejné názory na mezinárodní dění mohou signalizovat spřízněnost mezi státy bez ohledu na to, zda je jejich vztah motivován bezpečnostními aspekty. Vzorec hlasování v OSN tak může být relevantní proměnnou i v případě mocenské motivace, protože donor může shodu v hlasování ocenit pomocí také z důvodu, aby zvýšil svůj vliv v určitých zemích. Protože se Dánska týká spíše druhý příklad, bude tento aspekt podrobněji rozebrán v kapitole zabývající se mocenskou dimenzí motivace.

I další ukazatel naznačuje, že bezpečnost hraje v dánském případě pouze okrajovou roli. Můžeme očekávat, že v případě bezpečnostní motivace bude objem ODA pozitivně korelován s vojenskými výdaji, počtem vojáků nebo úrovní mezinárodního napětí, které je v této práci vyjádřeno jako množství probíhajících konfliktů. Jinými slovy, je-li bezpečnost důležitou motivací, bude se objem ODA zvyšovat, pokud stoupnou vojenské výdaje donora, bude růst jeho armáda nebo se zvyšovat mezinárodní napětí. V případě, že tyto hodnoty klesnou, sníží se i rozvojová pomoc (Van der Veen, 2000: 82). Jak můžeme vidět v Příloze č. 16, dánské vojenské výdaje i počet vojáků od roku 1990 soustavně klesají, stejně jako se od konce studené války velmi výrazně snížilo mezinárodní napětí (Příloha č. 17). Tvar křivek zachycujících tyto proměnné v grafu není vůbec kopírován tvarem křivky ODA, je tedy patrné, že tyto proměnné nejsou mezi sebou závislé.

Bezpečnostní dimenze rozvojové pomoci zažila velký boom po útocích z 11. září 2001. Boj proti terorismu se stal prioritní oblastí zahraniční politiky většiny států světa, které začaly rozvojovou pomoc využívat jako nástroj prevence vzniku a šíření terorismu. Pozornost mezinárodní komunity se zaměřila na ty země, které jsou líhny nejružnějších teroristických skupin – nejen Afghánistán a Irák, ale také Pákistán, Jemen, Indonésie, Súdán, Palestinská území nebo Libanon. Sekuritizace rozvojové spolupráce velmi intenzivně zasáhla i dánskou ODA, a to hned v několika ohledech. Úzké spojení s USA vedlo k vojenské účasti Dánska na invazích v Afghánistánu a Iráku a obě země se nově staly také příjemci dánské pomoci, přestože do té doby byly vzájemné vztahy minimální. Zájem o dlouhodobou přítomnost v Afghánistánu vyústil v zařazení tohoto státu na seznam programových zemí.

V roce 2003 premiér Anders Fogh Rasmussen představil tzv. Arabskou iniciativu, jejímž cílem bylo aktivní zapojení Dánska do řešení problémů na Blízkém a Středním

Východě. Součástí této iniciativy mělo být kromě prohloubení vzájemné diskuse také zapojení Dánska do rozvojových aktivit, které měly směřovat zejména na podporu demokratizace, dodržování lidských práv a zlepšení základních životních podmínek arabského obyvatelstva. Iniciativa ale konkrétní výsledky nepřinesla, protože byla ukončena dříve, než se domluvené programy mohly naplno rozvinout. Důvodem bylo zveřejnění karikatur proroka Mohameda v dánském tisku v září 2005, což vyvolalo rozsáhlé demonstrace v celém muslimském světě, a Dánsko se tak dostalo na seznam zemí nepřátelských vůči islámu (Vilby, 2009). V důsledku tohoto neúspěchu se v dánském případě bezpečnostně motivovaná pomoc zaměřená na boj proti terorismu překloupila spíše do kategorie osvětleného vlastního zájmu, protože od té doby směřuje k prevenci mezinárodní nestability a propuknutí konfliktů ve všech světových regionech, nejen v zemích ohrožených islámským terorismem.

3.4 Moc

Do kategorie mocensky motivované pomoci můžeme zařadit veškeré snahy donora užívajícího zahraniční asistenci k rozšíření svého vlastního vlivu, upevnění své pozice mezi ostatními zeměmi či zesílení svého hlasu na mezinárodní scéně. Z čistě mocenského hlediska je podle Van der Veen možné posuzovat pouze dvě dílčí motivace. Tou první je poskytování pomoci za účelem zvýšení mezinárodního vlivu donora. Zastánci tohoto přístupu často argumentují, že pokud chce dárcce hrát důležitou roli v mezinárodním kontextu, musí se zabývat problémy jiných zemí. Logika tohoto argumentu spočívá v tom, že čím více se donor bude angažovat v oblasti rozvojové spolupráce a čím více bude poskytovat ODA, tím méně bude postradatelný pro ostatní při řešení problémů. Druhou, úžeji zaměřenou motivací je snaha rozšířit své působení v mezinárodních organizacích. Tento aspekt hraje roli zejména u menších států s omezeným dosahem jejich zahraniční politiky. Ty díky aktivnímu zapojení do činnosti mezinárodních organizací mohou rozhodovat o záležitostech, ke kterým by se coby osamělý jednotlivý stát pravděpodobně neměli šanci vůbec vyjádřit (Van der Veen, 2000: 113).

Oba tyto aspekty jsou u rozvojové pomoci Dánska částečně patrné. Dánsko sice nevyužívá ODA k tomu, aby tím zvyšovalo závislost příjemce na své přítomnosti, ale u programových zemí je jasná tendence k tomu, aby Dánsko bylo jedním z jejich hlavních donátorů. V objemu ODA se u většiny svých prioritních příjemců nemůže rovnat velkým a významným donorům, jako jsou Velká Británie, Japonsko, USA anebo Francie. V absolutních číslech se Dánsko pohybuje obvykle kolem třetího až pátého místa, ale jeho vliv zvyšuje především skutečnost, že se ve svých partnerských zemích angažuje dlouhodobě, čímž často předčí velké hráče, kteří sice poskytují vysoké částky, ale velmi často pouze po omezenou dobu. Druhý aspekt, tedy snaha rozšířit svůj vliv prostřednictvím mezinárodních organizací, je pro Dánsko typická. Zejména díky OSN a EU, do kterých plyne

největší část dánské multilaterální ODA, má země možnost být nepřímo přítomná i v zemích, které spadají zcela mimo záběr jejích priorit. Navíc díky konceptu „aktivního multilateralismu“ se Dánsko snaží působit nejen na příjemce pomoci, ale také ovlivňovat rozhodování jednotlivých institucí a asertivněji v nich prosazovat své vlastní zájmy.

Kromě těchto dvou základních aspektů můžeme u mocensky motivované rozvojové pomoci vysledovat i další proměnné, které jsou ovšem aplikovatelné současně i na jiné kategorie motivace. Na pomezí mocensko-politických a ekonomických zájmů stojí argument, podle kterého dárce poskytuje pomoc za účelem zviditelnit se a zvýšit svou přítomnost v rozvojovém světě. Cílem takové pomoci není pouze získat vliv v politickém smyslu, ale zároveň vztahy se zeměmi třetího světa využít ke svému hospodářskému prospěchu. Úzce provázaná je kategorie moci s dimenzí prestiže v případě, že dárce se snaží získat vedoucí roli na poli mezinárodního rozvoje a klade důraz na myšlenku, že jeho vlastní rozvojová politika by měla sloužit jako pozitivní příklad pro ostatní. V takovém případě donor usiluje o posílení svého vlivu v dárcovské komunitě a zároveň je jeho cílem zvýšit svou reputaci a získat si dobrou pověst (Van der Veen, 2000: 114).

Jednou z mnoha proměnných, na základě které lze určit, zda dárce používá rozvojovou pomoc k rozšíření svého vlivu, je způsob hlasování ve Valném shromáždění OSN. V tomto případě bude dárce poskytovat pomoc těm zemím, které budou v OSN hlasovat stejně a pomůžou mu tak prosadit jeho náhled na řešení mezinárodních problémů. Pro účely této práce jsme vzorec hlasování vypočítali na základě analýzy rezolucí Valného shromáždění z let 1997 a 1998. Výsledky jsou uvedené v Příloze č. 24. Z této tabulky vyplývá, že vzorec hlasování v OSN nehraje při alokaci dánské ODA roli. Mezi státy, které mají nejvyšší podíl hlasování shodných s Dánskem, se totiž nachází pouze jeden významnější příjemce pomoci, a to Bolívie. Naopak země jako Vietnam, Tanzanie, Indie nebo Zambie, které jsou příjemci velkých objemů dánské ODA, se nacházejí na druhé straně žebříčku, a tudíž se s Dánskem v názorech na řešení mezinárodních problémů nejvíce rozcházejí.

Významnou roli při výběru příjemců pomoci také hraje jejich vlastní vliv a moc, vyjádřené například výší HDP nebo počtem obyvatel. Podle Přílohy č. 6 směřuje více jak polovina dánské ODA do zemí s nízkým příjmem, kdežto do států se středními příjmy pouze necelá pětina. Na druhou stranu mezi významnými příjemci dánské pomoci najdeme čtyři státy, jejichž populace přesahuje počet 50 milionů (Indie, Bangladéš, Vietnam a Egypt). Nejvíce své pomoci Dánsko soustředí na země, jejichž počet obyvatel se pohybuje mezi 15 a 35 miliony, kam spadají největší příjemci dánské ODA (Tanzanie, Mozambik a Uganda). Tento jev je možné ale také vysvětlit argumentem, že Dánsko přispívá na rozvoj těch zemí, ve kterých má díky množství jejich populace možnost svými programy zasáhnout více lidí. Důležitou proměnnou v případě mocensky motivované pomoci je rovněž koloniální minulost dárce. V tomto případě se jedná o situaci, kdy dárce využívá rozvojové pomoci ke zvýšení nebo udržení svého vlivu v bývalých koloniích, aby pak mohl na mezinárodní scéně i nadále

vystupovat jako mluvčí svého někdejšího impéria. Vzhledem k tomu, že Dánsko není bývalou koloniální velmocí, je tato domněnka u něj irelevantní.

3.5 Osvícený vlastní zájem

Osvícený vlastní zájem jako kategorie motivace pro poskytování rozvojové pomoci stojí na pomezí egoismu a altruismu. Nejlépe ho lze asi vyjádřit myšlenkou „*Když pomůžu tobě, budu z toho mít prospěch i já.*“ Z tohoto pohledu je na zahraniční asistenci nazíráno jako na užitečný a důležitý nástroj, prostřednictvím kterého dárce může přispět ke snížení napětí v mezinárodních vztazích, podpořit mír a stabilitu ve světě, eliminovat riziko vypuknutí konfliktů či zmírnit hrozbu uprchlických vln. Poskytování pomoci proto není pouze v bezprostředním zájmu každého donora, ale může prospět všem, protože směřuje k uspokojení veřejného statku. Bylo by totiž velmi neprozíravé ponechat rozvojové země svému osudu, protože v globalizovaném světě lokální události mohou ovlivnit velké množství států bez ohledu na to, v jaké fyzické vzdálenosti se od epicentra problému ve skutečnosti nacházejí (Van der Veen, 2000: 117).

Objem pomoci motivované osvíceným vlastním zájmem závisí na několika obecnějších charakteristikách donora. Rozhodujícími faktory jsou například závislost dárce na mezinárodním obchodu nebo přitažlivost země pro uprchlíky. Obě tato měřítka vyjadřují, jakým způsobem může být dárce negativně ovlivněn v případě konfliktů a růstu mezinárodního napětí. Dále můžeme předpokládat, že pomoc bude poskytována relativně velkému počtu příjemců, protože globální veřejné statky jako stabilita nebo klima jsou v ohrožení téměř ve všech státech rozvojového světa. ODA proto bude proudit zejména do zemí, které jsou ohroženy špatným stavem životního prostředí nebo které mají početnou populaci a mohou se stát v případě konfliktu zdrojem velkého množství uprchlíků. V souvislosti s populací také můžeme očekávat, že prioritou dárce budou programy v sociální oblasti. Z hlediska kvality ODA můžeme čekat velký podíl pomoci distribuované prostřednictvím neziskových organizací a multilaterálních institucí, protože oba kanály kladou důraz na projekty řešící problémy přelidnění, degradaci životního prostředí apod. (Van der Veen, 2000: 83 – 84).

Dánsko je podle výše zmíněných ukazatelů zemí, která je velmi ohrožena případnými dopady mezinárodní nestability. Zahraniční obchod tvoří více než 80 % dánského HDP, což je hodnota téměř o 20 % vyšší, než činí průměr EU (Příloha č. 20). Z členských států EU je z tohoto hlediska náchylnější jen Benelux, protože u těchto zemí tvoří zahraniční obchod více než 100 % jejich HDP. Zároveň je ale nutné připomenout, jak již bylo zmíněno dříve v kategorii ekonomické motivace, že obchod Dánska se ze tří čtvrtin odehrává v Evropě, takže případný konflikt v rozvojovém světě, který znemožní přístup na tyto trhy nebo přeruší dodávky strategických surovin, nebude mít takový závažný dopad jako u státu, který je zcela závislý na dovozu nebo vývozu do zemí třetího světa.

Dánsko je také cílem velkého počtu imigrantů, a to jak v absolutních číslech, kdy od roku 1990 požádalo o azyl téměř 1,5 milionu osob, tak v přepočtu žádostí o azyl na počet obyvatel (Příloha č. 23). V tomto ohledu patří dokonce k nejhroženějším zemím DAC, protože na každého čtvrtého obyvatele připadá jedna žádost o azyl, což je z dlouhodobého hlediska neúnosné množství, které s sebou nese riziko nárůstu xenofobie. V Dánsku byl problém s uprchlíky vyřešen nikoliv prostřednictvím poskytování rozvojové pomoci s cílem zlepšit situaci v zemích původu migrantů, ale zpřísněním imigračního zákona. První obrat nastal po volbách v roce 2001, kdy se nově vytvořený konzervativně liberální menšinový kabinet stal závislý na parlamentní podpoře proti imigrantské a populistické Dánské lidové strany. Nová norma s účinností od května 2002 nastolila natolik tvrdé podmínky, že její efekt byl okamžitý. Z necelých 22 000 žádostí o azyl za rok 2001 klesl jejich počet v dalším roce na 8 400. Během následujících let byl imigrační zákon ještě několikrát zpřísněn, takže v roce 2009 žádalo v Dánsku o azyl pouze 1 238 uprchlíků.

Nejčastějším příkladem rozvojové pomoci motivované osvětlením vlastním zájmem jsou programy zabývající se ochranou životního prostředí a změnou klimatu, protože zhoršování stavu životního prostředí v rozvojových zemích má kvůli globálnímu charakteru environmentálních procesů negativní vliv i na rozvinuté státy. Dánsko je jednou ze zemí, která klade velký důraz na otázky životního prostředí, a to nejen v oblasti rozvojové spolupráce. Environmentální otázky se v souvislosti s ODA poprvé objevily již v 70. letech, ale až po světovém summitu o životním prostředí a trvale udržitelném rozvoji v Riu de Janeiro v roce 1992 se tato problematika dostala do agend jednotlivých donorů. V Dánsku je, stejně jako v ostatních skandinávských zemích, ochrana životního prostředí dlouhodobou prioritou, obsaženou ve všech strategických dokumentech rozvojové pomoci.

Velkou dánskou specialitou byl speciální fond MIFRESTA¹⁴, který byl založen ministrem pro životní prostředí jako reakce na summit v Riu. Tato iniciativa přišla v době nejvíce nakloněné zahraniční asistenci, protože Dánsko zaznamenávalo v první polovině devadesátých let největší nárůst ODA. Účelem fondu bylo poskytovat pomoci na ochranu životního prostředí v rozvojových zemích, podporovat mezinárodní stabilitu prostřednictvím peacekeepingových misí a zmírňovat humanitárních následky přírodních katastrof. Do tohoto fondu mělo být postupně alokováno až 0,5 % dánského HDP v časovém horizontu do roku 2005. Této výše ovšem nikdy nebylo dosaženo, protože se fond stal nejprve terčem škrtnů v roce 2001, až byl z rozhodnutí vlády postupně zrušen úplně a jednotlivé aktivity byly rozpuštěny v běžné ODA.

Ve srovnání s ostatními donory si Dánsko na poli environmentálně zaměřené rozvojové pomoci i bez MIFRESTA vede velmi dobře, což je patrné z Přílohy č. 10 a č. 11. Protože je otázka životního prostředí průřezovým tématem dánské rozvojové spolupráce, má téměř 40 % bilaterálních programů a projektů přímý nebo nepřímý environmentální dopad,

¹⁴ Akronym pro dánská slova miljø (životní prostředí), fred (mír) a stabilitet (stabilita).

což je po Švédsku druhá nejvyšší hodnota ze zemí DAC. Podle údajů OECD poskytlo Dánsko v letech 1995 – 2009 environmentálně zaměřenou pomoc 42 státům, z nichž největšími příjemci byl Vietnam, Keňa, Nepál, Indonésie a Kambodža. Dánsko také velmi aktivně podporuje nejrůznější mezinárodní iniciativy (Montrealský protokol, Global Environment Facility, Program OSN pro životní prostředí) zaměřené na celou řadu aspektů environmentální degradace.

3.6 Prestiž

Prestiž jako další kategorie motivace pro poskytování rozvojové pomoci vychází z předpokladu, že donor prostřednictvím zahraniční asistence usiluje o zvýšení vlastní reputace, buduje si pozitivní obraz a utváří si tak pověst aktivního dárce. ODA v tomto případě není vyjádřením solidarity a altruismu jako u humanitární motivace, ale je především určitou výpovědí o dárcovské zemi samotné namířenou převážně na ostatní donory. Pokud je země ovlivněna motivací prestiže, může to znamenat, že více než množství a kvalita pomoci je pro něj důležitá symbolická hodnota spolupráce s rozvojovým světem. Pro některé země může dobrá pověst znamenat pouhý status být donorskou zemí. Častěji se ale můžeme setkat s argumentem, že zvyšování výdajů na ODA působí na ostatní státy jako dobrý příklad hodný k následování. Tento přístup je typický pro skandinávské země, které se dlouhodobě drží na čele žebříčku nejštedřejších donorů a které se skrze rozvojovou pomoc snaží prezentovat jako „sociální svědomí světa“. Paradoxně může tento argument ale fungovat i k prosazování snížení výdajů na ODA. Někteří zákonodárci v těchto zemích totiž upozorňují na to, že jiné dárcovské země dávají méně, často ani nedodržují své závazky ohledně ODA, a proto vyšší výdaje na rozvojovou pomoc nepřinášejí státu žádný podstatný přínos navíc (Babický, 2007: 39).

Odborná literatura také velmi často poukazuje na to, že poskytování zahraniční asistence umožňuje dárci hrát aktivnější roli v mezinárodních vztazích, zejména pokud se mu nedostávají jiné prostředky, jak se na mezinárodní scéně prosadit. Ačkoliv se zdá být takováto motivace spíše sobeckou formou pomoci, ne vždy je snahou donorů získat dobré pověsti, kterou by využili pouze ve svůj vlastní prospěch. Právě Dánsko, Švédsko, Norsko nebo Nizozemí jsou příkladem zemí, které sice považují rozvojovou spolupráci za jednu z možností zlepšení svého mezinárodního postavení a zvýšení vlastní prestiže, avšak zároveň nezůstávají ve svém postavení pasivní. Naopak využívají svůj vliv k prosazování nových myšlenek a názorů v oblasti rozvojové spolupráce jak v mezinárodních organizacích, tak obecně mezi ostatními dárci. Velmi aktivně vystupují například v DAC OECD a právě díky reputaci, kterou si během let získali, jsou jejich iniciativy a různá doporučení mnohem častěji brány v potaz při řešení nejrůznějších otázek týkajících se rozvoje.

Dárcovský stát, který se snaží svou mezinárodní prestiž zvyšovat poskytováním rozvojové pomoci, bude usilovat o lepší výkon na tomto poli než státy, se kterými svůj výkon

poměruje. Proto od něj můžeme očekávat, že objem jeho ODA bude výrazně převyšovat průměr ostatních zemí. Indikátory kvality pomoci se ale budou spíše pohybovat na průměrné hranici, protože cílem dárce je zapůsobit na ostatní zejména kvantitou svého výkonu. Nelze ovšem přímočaře předpokládat, že multilaterální pomoc bude nízká. Záleží to zejména na tom, jak je na konkrétní multilaterální instituce nahlíženo. Je-li reputace instituce mezi donory vysoká, můžeme očekávat, že skrze ni bude distribuováno větší množství ODA. Z hlediska geografické alokace pomoci se dá předpokládat, že prestiží motivovaný dárce se bude zaměřovat na takové příjemce pomoci, kteří jsou favorizováni a oblíbeni i mezi ostatními donory, a tudíž jsou na mezinárodním poli více viditelní. Ohledně sektorové alokace se bude spíše zajímat o velké a medializované rozvojové projekty, nejpravděpodobněji v sektoru ekonomické infrastruktury (Van der Veen, 2000: 84).

Dánsko je jedním z dárců, u kterého motivy prestiže silně rezonují, ale protože ve srovnání s humanitárními motivy je tato kategorie spíše vedlejší, splňuje pouze část predikcí z předchozího odstavce. Dánsko si velmi zakládá na své pověsti jednoho z nejštědřejších donorů (Příloha č. 2), a jak již bylo řečeno výše, snaží se z této pozice působit svým příkladem na ostatní státy a být spolu s ostatními stejně smýšlejícími donory lídrem na poli rozvojové spolupráce. Také geografická alokace jeho bilaterální ODA napovídá tomu, že otázka prestiže hraje při výběru příjemců pomoci alespoň částečnou roli. Mezi největšími příjemci dánské ODA totiž můžeme nalézt země jako Tanzanie, Mozambik, Bangladéš, Vietnam, Indie nebo Egypt, které jsou oblíbené i u většiny dalších dárců (srovnej Přílohu č. 18 a č. 19). Na druhou stranu sektorová alokace bilaterální ODA není ovlivněna motivem prestiže, protože hlavním sektorem, kam plyne dánská pomoc, je sociální oblast.

Indikátory kvality nejvíce známky výraznějšího vlivu motivu prestiže. Dánsko patří k zemím, které objemem pomoci distribuované prostřednictvím neziskových organizací značně převyšují průměrné hodnoty. U multilaterálního kanálu sice v posledních letech zaznamenává pokles, ten ale vychází zejména z přesvědčení, že mezinárodní organizace (v dánském případě hlavně OSN) nedosahují dostatečné efektivity, nikoliv z toho, že by jejich reputace na poli rozvojové spolupráce v posledních letech nějak výrazně klesala. Naopak, například EU, prostřednictvím které Dánsko distribuuje stále větší objemy pomoci, si velmi aktivně snaží vylepšovat svou reputaci a buduje si pověst největšího dárce na světě.

3.7 Povinnost

Poskytování rozvojové pomoci motivované pocitem povinnosti nebo závazku má myšlenkově blízko k předchozí kategorii prestiže, a to tím, že povinnost nevyplyvá z vnitřního morálního přesvědčení politiků a obyvatel dárcovské země, ale vychází z vnějších tlaků a očekávání. Pokud se politická reprezentace rozhodne, že je důležité, aby se země stala členem nějaké specifické skupiny států, pro kterou je charakteristická určitá norma chování, mohou se pak cítit povinni zavádět a realizovat takové politiky, které jsou

charakteristické pro členství v této skupině. Povinnost poskytovat pomoc proto nejčastěji plyne z mezinárodních závazků a týká se zejména států, které v kvantitě ODA zaostávají za ostatními. Typickým příkladem takto motivované zahraniční asistence jsou nové členské státy EU. Ty v devadesátých letech udržovaly pouze minimální programy rozvojové pomoci. V rámci svého začlenění do sjednocené Evropy se ale zavázaly, že budou dodržovat cíle EU ohledně výše ODA, a tak v důsledku vstupu do EU musely své rozpočty na zahraniční asistenci značně navýšit.

Naprosto dominantním důvodem pro poskytování pomoci motivované povinností je ovšem koloniální vina. Evropské státy, které měly v minulosti koloniální impéria, dnes poskytují pomoc hlavně svým bývalým koloniím. Často je to kvůli politickým, obchodním nebo kulturním zájmům, avšak alespoň verbálně se v pozadí objevuje také snaha odčinit vykořisťování a zločiny z koloniální éry. Cílem takto vnímané asistence je tedy pomoci překonat dědictví kolonialismu. Představitelé západoevropských zemí argumentující ve prospěch asistence někdy také zmiňují povinnost pomáhat poté, co oni sami přijímali pomoc v rámci Marshallova plánu a dnes jsou v situaci, kdy mohou sdílet náklady na rozvoj zaostalejších oblastí (Van der Veen, 2000: 72).

U pomoci motivované pocitem povinnosti můžeme očekávat, že se objem ODA bude pohybovat na úrovni průměru, případně bude dosahovat pouze minimální očekávané výše, aby byl splněn závazek. Protože motivace povinností neovlivňuje charakteristiku příjemců pomoci, můžeme předpokládat, že geografická alokace ODA bude poměrně konzistentní v čase. Široce sdílený pocit povinnosti mezi politiky a obyvatelstvem může vést k tomu, že bude veřejnost zapojena do plnění této povinnosti prostřednictvím neziskových organizací. Proto můžeme očekávat vysokou ODA distribuovanou prostřednictvím NGOs. Predikce ohledně multilaterální pomoci jsou poněkud složitější. Povinné příspěvky do mezinárodních organizací budou donorem poctivě spláceny, nelze ale očekávat, že by přispíval výrazně nad své závazky. Zda takové finanční plnění povede k vysokému podílu multilaterální ODA, bude záviset na celkovém objemu pomoci. V případě, že pocit povinnosti plyne ze sdílené historické a kulturní zkušenosti, můžeme očekávat, že důležitou sektorovou prioritou bude oblast vzdělávání. Naopak pokud tato zkušenost chybí, je pravděpodobnější, že bilaterální ODA bude do značné míry vázaná a alokovaná do ekonomického sektoru. Tato predikce vychází z předpokladu, že pokud je dárce motivován pocitem povinnosti daným tlakem z vnějšku, bude důraz kladen zejména na splnění závazku, ale už nikoli na kvalitu. Proto můžeme předpokládat, že oblast rozvojové spolupráce bude náchylná k lobbingu ze strany soukromého sektoru a bude přizpůsobena jeho zájmům (Van der Veen, 2000: 213).

Motiv povinnosti vyplývající z koloniální viny můžeme u Dánska vyloučit. Přestože bylo Dánské království v období od třicetileté války do poloviny devatenáctého století majitelem několika obchodních stanic a pevností v západní Africe, Indii i Karibiku, jeho roli v historii kolonialismu můžeme považovat za nevýznamnou epizodu. Důvod je prostý – Dánsko své državy nikdy nerozšířilo do podoby kompaktních imperiálních říší a odprodalo je velmocím

ještě před zahájením éry klasického kolonialismu (Christensen, 2002). Na druhou stranu povinnost vyplývající z mezinárodních závazků je v rozvojové politice Dánska částečně patrná, nikoliv však ve smyslu, ve kterém je popisována výše. Jak už bylo dříve několikrát zmíněno, země patří k několika málo státům, které dodržují své závazky ohledně objemu pomoci. Tento rys vychází internacionalistické orientace zahraniční politiky. Protože je Dánsko malý stát, který je jako osamocený hráč na mezinárodním poli téměř bezvýznamný, je pro zemi důležitá existence mezinárodních organizací a dodržování společně schválených norem. Z tohoto důvodu se Dánsko snaží plnit své závazky, přestože nejsou vymahatelné a sankcionovatelné, jak je tomu právě u cíle OSN poskytovat na rozvojovou pomoc minimálně 0,7 % HDP.

Závěr

Hlavním cílem této práce bylo najít konkrétní a daty podložené argumenty, které by potvrdily náš původní předpoklad vyslovený v úvodu, že dánskou rozvojovou pomoc nelze vysvětlovat pouze s odkazem na humanitární a altruistické motivy, protože takové vysvětlení nezachycuje všechny aspekty dánské rozvojové politiky. Takovéto zjednodušené vnímání se v odborné literatuře objevuje poměrně často, protože nabízí jasně definovaný a snadno uchopitelný teoretický koncept. Zároveň ale tento schematický pohled brání hlubšímu porozumění celé problematice, která je ve skutečnosti daleko košatější a mnohvrstevnatější, než nám nabízí pohled některých autorů. Proto jsme se pokusili představit dánskou rozvojovou politiku z co největšího množství úhlů pohledu a teoretických vysvětlení. Samozřejmě není možné zpochybnit samotné jádro tvrzení, že humanitární a altruistické motivy ovlivňují dánské pojetí rozvojové pomoci, protože i náš výzkum prokázal, že humanitarismus, případně „humanitární internacionalismus“, lze na dánský případ aplikovat nejsnadněji.

Ve všech strategických dokumentech dánské rozvojové pomoci je explicitně stanoveno, že jejím hlavním cílem je snižovat chudobu prostřednictvím trvale udržitelného rozvoje. Už samotná formulace cíle v sobě kombinuje dvě dimenze motivací. První část tohoto cíle, tedy snižování chudoby, spadá do humanitární kategorie pomoci, zatímco druhá část, týkající se trvale udržitelného rozvoje je v podstatě jednou z hlavních myšlenek, které jsou spojovány s kategorií osvíceného vlastního zájmu. Oba tyto aspekty převyšují v deklaratorní rovině ostatní dimenze dánské rozvojové pomoci a mohli bychom jim přiřadit i další jednotlivé priority nebo průřezová témata. Obecně se dá říct, že průřezová témata (ochrana životního prostředí, boj s HIV / AIDS, prevence konfliktů a mezinárodní nestability nebo role žen), která mají mít co největší horizontální dopad a v praxi se nejčastěji realizují na základě širší regionální spolupráce, spadají do kategorie osvíceného vlastního zájmu.

Protože současná vláda během několika posledních let zahltala systém velkým množstvím nových strategických dokumentů a neustále nastoluje nová prioritní témata, je velmi obtížné vysledovat nějaké dlouhodobější trendy v jejích motivacích. Jednou z mála oblastí, kde je posun opravdu patrný, je důraz na produktivní sektor a rozvoj podnikání v programových zemích, které se v dánské rozvojové agendě objevují od roku 2003. Na první pohled by se mohlo zdát, že s tímto tématem pronikla do rozvojové spolupráce silná ekonomická motivace, ale na druhý pohled je už více zřejmé, že se jedná spíše o motivaci podobnou osvícenému vlastnímu zájmu. Liberálně konzervativní vláda je totiž ze své ideologické podstaty více skeptická vůči přerozdělování zdrojů, než její sociálně demokratická kolegyně. Takže cílem rozvoje podnikání není prosazování svých vlastních ekonomických zájmů, ale snaha ušetřit vlastní zdroje, protože když lidem v rozvojových zemích pomůžu zajistit práci, v budoucnu do nich nebudu muset tolik investovat ve formě pomoci.

V systému dánské rozvojové pomoci působí několik hlavních aktérů, jejichž prosazované zájmy a možnosti ovlivnit vytváření rozvojové politiky se liší. Role neziskových organizací je zřejmá už z jejich samotného názvu. Představují především idealistický, altruistický a částečně i osvícený prvek v systému a od toho se odvíjejí i cíle jejich činnosti. Ta je z velké části zaměřená na redukci chudoby prostřednictvím projektů v sociální oblasti, případně se orientuje na otázky životního prostředí. Pro NGOs je velmi důležitá nejen samotná práce v terénu v rozvojových zemích, ale také jejich působení doma v Dánsku. V zemi existuje dlouhá tradice dobrovolnictví, takže se nepotýkají s nedostatkem zájmu o neplacené pozice. Díky tomu si utvářejí širokou síť podporovatelů a jejich prestiž je v Dánsku velmi vysoká. Tento fakt jim navíc pomáhá i při snaze lobbovat za své (a potažmo humanitární) zájmy na vyšších místech, třeba v parlamentu. Mnoho dalších možností, jak do národní koncepce prosadit své zájmy, NGOs v podstatě nemají, protože současná vláda se snaží jejich vliv na utváření dánské pomoci spíše eliminovat, o čemž svědčí klesající podíl ODA distribuovaný neziskovým sektorem i zavedení podmínky spolufinancování projektů.

Soukromý sektor, tedy jednotlivé dánské firmy a jejich zástupci v Obchodní komoře, Svazu průmyslu a Svazu exportérů, jsou představiteli čistě ekonomického prvku v dánském systému rozvojové pomoci. Jejich hlavním zájmem je zvyšování zisku, ať už prostřednictvím pronikání na nové trhy, kde se otevírají příležitosti uplatnit své produkty, případně výhodně investovat, nebo prostřednictvím zajištění přímého odbytu zboží a služeb díky vázané pomoci. Tento fenomén prodělal v historii dánské rozvojové pomoci velmi zajímavý vývoj. Je totiž pozoruhodné, že se vysoký poměr vázané pomoci v Dánsku zachoval i v dobách, kdy mezinárodní trend už dávno směřoval k uvolňování ODA. To svědčí o velmi silné pozici soukromého sektoru a jeho vlivu na rozhodování o otázkách rozvojové pomoci. Tuto pozici pomáhá upevňovat i řada neformálních vztahů s lidmi ve státní administrativě nebo vstřícný přístup ze strany liberálně konzervativní vlády, která podporu podnikání považuje za jednu ze svých největších priorit. Proto je téměř s podivem, že soukromý sektor svého postavení nevyužívá více, aby do rozvojové koncepce prosadil své zájmy. Kromě vázané pomoci, která byla na příkré doporučení OECD postupně zredukována na mizivá procenta ODA, totiž nejsou ekonomické motivace v systému dánské rozvojové pomoci znatelné.

Celý výzkum motivací byl založen na analýze rozsáhlých datových souborů, které jsme získali z volně přístupných internetových databází OECD a Světové banky. V podstatě nejnáročnější fází výzkumu bylo zpracování dat do takové podoby, ze které by se daly snadno vyčíst požadované údaje, aniž by byl uživatel zahlcen dalšími přebytečnými čísly. Aby byly jednotlivé údaje mezi sebou vzájemně porovnatelné, museli jsme je u většiny indikátorů a proměnných převést na procentuální podíly. V absolutních hodnotách jsou totiž odlišnosti mezi jednotlivými donory tak markantní, že by nebylo možné zpracovat data do přehledných grafů.

Získaná data potvrdila předpoklad, že u dánské rozvojové pomoci budou převažovat motivy humanitarismu. Svědčí o tom několik spolu souvisejících aspektů. Dánská ODA se

pohybuje výrazně nad průměrem ostatních zemí, což lze vysvětlit jako důsledek existence silného sociálního státu skandinávského typu. Vládou deklarované cíle pomoci, tedy snižování chudoby a zájem na socioekonomickém rozvoji příjemců, se v praxi projevuje alokací ODA do nejméně rozvinutých zemí a do sociálního sektoru. Finanční podmínky ODA výhodné pro příjemce, tedy poskytování téměř stoprocentního podílu pomoci ve formě nevratných grantů, dokazují, že je pomoci do značné míry oproštěná od zájmu dárce, k čemuž přispívá nadprůměrný podíl pomoci distribuované prostřednictvím neziskových organizací.

Pouze v jediném ohledu Dánsko neodpovídá modelu „humanitárního internacionalismu“. Můžeme u něj dlouhodobě sledovat trend snižování multilaterální ODA, který byl započat v polovině 90. let s uvedením konceptu aktivního multilateralismu do praxe. Je ovšem důležité podotknout, že pokud je dárce přesvědčen o neefektivnosti organizací, prostřednictvím kterých distribuuje svou pomoc, dojde s největší pravděpodobností k jejímu snížení, protože v té chvíli převládá i u humanitárně motivovaného dárce zájem o kvalitu pomoci, které snáze dosáhne ve svém bilaterálním programu.

Dánsko je typickým příkladem dárce, u kterého silně rezonují motivy prestiže, ale protože ve srovnání s humanitárními motivy je tato kategorie vedlejší, splňuje pouze část predikcí, které se k pomoci motivované prestiží vážou. Dánsko si velmi zakládá na své pověsti jednoho z nejštědřejších donorů a snaží se z pozice „sociálního svědomí světa“ působit svým příkladem na ostatní státy. Navíc spolu s dalšími stejně smýšlejícími dárci využívají své reputace k prosazování nových myšlenek na poli rozvojové spolupráce, zejména společným vystupováním na půdě některých mezinárodních organizací. Tuto mezinárodní prestiž Dánska ale nelibě nesou někteří poslanci z pravicového spektra, kteří ve své argumentaci často upozorňují na to, že jiné země dávají mnohem méně financí na rozvojovou pomoc, často ani nedodržují své mezinárodní závazky, a přesto se nezdá, že by jim nízký status nějak výrazně škodil. Z těchto pozic pak útočí na vysoký objem poskytované pomoci a prosazují její snížení.

Závěrem tedy můžeme shrnout, že se potvrdila naše teze, ve které jsme tvrdili, že motivace dánské rozvojové pomoci nevychází pouze z humanitarismu, ale můžeme v ní najít i prvky prestiže a osvíceného vlastního zájmu. Až donedávna platilo, že silnou motivací byla také dimenze bohatství. Ta ale v reálné alokaci ODA vymizela poté, co byla radikálně snížena vázanost bilaterální pomoci. U kategorií bezpečnosti, moci a povinnosti byla nalezena pouze minimální míra platnosti jednotlivých proměnných, takže jsou tyto dimenze pro motivaci dánské rozvojové pomoci naprosto marginální.

Summary

The thesis deals with the motivations that are formative for the Danish foreign aid performance. Denmark is one of the most generous donors and plays an active role on the field of international development cooperation. This is why it is often portrayed as a country whose behaviour on the international arena stems from a humanitarian motivation based on commonly shared values like moral obligation to help others, altruism or international solidarity. The argument of this study refused this simplified view on the Danish development aid because the policy has to be assessed from a much broader context. A deep analysis not only of Denmark's motivations, but also of development strategies, main domestic actors and institutional setting of the policy allowed us to better understand which ideological concepts are decisive for the Danish willingness to help other nations. The theoretical framework of the study was based on seven broad categories of motivations: security, power, wealth, enlightened self-interest, prestige, obligation and humanitarianism. The study confirmed our prediction that it is possible to identify a quite wide range of motivations in Danish development assistance. The first and the most visible is the humanitarian motivation. Its prominence in Danish development aid was proved by a set of variables. Total aid volume is high and positively correlated with welfare spending. Recipients of aid are mainly selected from among the neediest states and the emphasis is placed on poverty reduction through investments in social infrastructure. The level of NGO aid is high and the civil society actively involved in the formulation of the policy and its goals. However, another two motivations were revealed. The category of enlightened self-interest is portrayed mainly in aid allocations for the environment protection and the fight against the climate change. The dimension of prestige is reflected in Danish interest in a systemic construction of the reputation as a generous donor state. On the other hand, there are only very weak correlations between Danish foreign aid and the other four dimensions of motivation.

Použitá literatura

Primární zdroje

GLEDITSCH, Nils Peter, WALLENSTEEN, Mikael Eriksson, SOLLENBERG, Margareta and STRAND, Håvard (2010). *UCDP / PRIO Armed Conflict Dataset v. 4 – 2010, 1946 – 2009*. Latest Update 16 July 2010. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet: Uppsala.

IDMC [online]. *IDP Database*. International Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council [cit. 2011-04-07]. Dostupné z WWW: <http://www.internal-displacement.org/>

MFA (2009). *Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance: Overview of the Development Assistance Budget 2010 – 2014*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen.

MFA (2005). *Globalization – Progress through Partnership: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2006 – 2010*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen.

MFA (2003). *A World of Difference: The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004 – 2008*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen.

MFA (2000). *Denmark's Development Policy Strategy: Partnership 2000*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen.

NATO (2010). *Financial and economic data relating to NATO defence: Defence expenditures of NATO countries (1985 – 2009)*. Press Release PR/CP(2010) 078, 10 June 2010. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.

NATO (2009). *Financial and economic data relating to NATO defence: Defence expenditures of NATO countries (1985 – 2008)*. Press Release PR/CP(2009) 009, 19 February 2009. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.

NATO (2003). *Financial and economic data relating to NATO defence: Defence expenditures of NATO countries (1980 – 2003)*. Press Release PR/CP(2003) 146, 1 December 2003. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.

NATO (2000). *Financial and economic data relating to NATO defence: Defence expenditures of NATO countries (1980 – 2000)*. Press Release M-DPC-2(2000) 107, 5 December 2000. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.

NATO (1994). *Financial and economic data relating to NATO defence: Defence expenditures of NATO countries (1975 – 1994)*. Press Release M-DPC-2(94) 125, 14 December 1994. North Atlantic Treaty Organization: Brussels.

OECD [online]. *Aggregate Aid Statistics: ODA by donor*. *OECD Statistics* (database) [cit. 2011-04-27]. Dostupné z WWW: http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/aggregate-aid-statistics/oda-by-donor_data-00063-en

OECD [online]. *Annual National Accounts: Government Expenditures by Function*. *OECD Statistics* (database) [cit. 2011-04-20]. Dostupné z WWW: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/general-government-accounts_na-gga-data-en

OECD [online]. *Creditor Reporting System: Aid activities*. *OECD Statistics* (database) [cit. 2011-04-17]. Dostupné z WWW: http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=dev-data-en&doi=dev-cred-data-en

STATISTICS DENMARK [online]. *DNDIRA2: Yearly stock statistics on direct investments by investment type, balance, item, country and economic activity*. Statbank Denmark [cit. 2011-03-30]. Dostupné z WWW: <http://statbank.dk/DNDIRA2>

STATISTICS DENMARK [online]. *SITC2R4Y: Value of imports and exports by main SITC groups, country and imports and exports*. Statbank Denmark [cit. 2011-03-30]. Dostupné z WWW: www.statbank.dk/SITC2R4Y

UN [online]. *Resolutions adopted by the General Assembly at its 52nd session: A/RES/52/1 – A/RES/52/252*. United Nations Dag Hammarskjöld Library [cit. 2011-04-30]. Dostupné z WWW: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r52.htm>

UN [online]. *Resolutions adopted by the General Assembly at its 53rd session: A/RES/53/1 - A/RES/53/243*. United Nations Dag Hammarskjöld Library [cit. 2011-04-30]. Dostupné z WWW: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r53.htm>

World Bank [online]. *World Development Indicators: Exports of Goods and Services (% of GDP)*. World Bank Data Catalogue [cit. 2011-04-15]. Dostupné z WWW: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>

World Bank [online]. *World Development Indicators: Imports of Goods and Services (% of GDP)*. World Bank Data Catalogue [cit. 2011-04-15]. Dostupné z WWW: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>

World Bank [online]. *World Development Indicators: Population, total*. World Bank Data Catalogue [cit. 2011-04-19]. Dostupné z WWW:
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

World Bank [online]. *World Development Indicators: Refugee Population by Country or Territory of Asylum*. World Bank Data Catalogue [cit. 2011-04-19]. Dostupné z WWW:
<http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG>

World Bank [online]. *World Development Indicators: Refugee Population by Country or Territory of Origin*. World Bank Data Catalogue [cit. 2011-04-19]. Dostupné z WWW:
<http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR>

Monografie a sborníky

DANĚK, Petr (2000). Nerovnoměrný rozvoj světa: kolonialismus, neokolonialismus a diskurz rozvoje. In: Jehlička, P. – Tomeš, J. – Daněk, P. (eds.). *Stát, prostor, politika – vybrané kapitoly politické geografie*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK: Praha, pp. 28 – 58.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John a ENGBERG-PEDERSEN, Poul (2005). *Aid: understanding international development cooperation*. Zed Books: London & New York.

HALAXA, Petr (2000). Zahraniční pomoc ve vztazích vyspělých a rozvojových zemí. In: Jehlička, P. – Tomeš, J. – Daněk, P. (eds.). *Stát, prostor, politika – vybrané kapitoly politické geografie*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK: Praha, pp. 104 – 125.

CHRISTENSEN, Steen (2002). Denmark and Africa – Past and Present Relations. In: Wohlgemuth, L. (ed.). *The Nordic Countries and Africa – Old and New Relations*. The Nordic Africa Institute: Uppsala, pp. 5 – 14.

LANCASTER, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. The University of Chicago Press: Chicago.

LARSEN, Henrik (2005). *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. Palgrave Macmillan.

LUMSDAINE, David Halloran (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949 – 1989*. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.

OLSEN, Gorm Rye (2005). Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments. In: Hoebink, P. and Stokke, O. (eds.). *Perspectives on European Development Co-operation*. Routledge: London & New York, pp. 184 – 214.

RIDDELL, Roger (2007). *Does Foreign Aid really work?* Oxford University Press: New York.

SLATER, David (2004). *Geopolitics and the Post-colonial: Rethinking North-South Relations*. Blackwell Publishing: Oxford.

STOKKE, Olav (2005). The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation. In: Hoebink, P. and Stokke, O. (eds.). *Perspectives on European Development Co-operation*. Routledge: London & New York, pp. 32 – 112.

SVENDSEN, Knud Erik (1989). *Danish Aid: Old Bottles*. In: Stokke, O. (ed.). *Western Middle Powers and Global Poverty*. The Scandinavian Institute of African Studies: Uppsala, pp. 91 – 117.

Odborná periodika

BREUNING, Marijke. (1995). Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium, and the United Kingdom. *International Studies Quarterly*, Volume 39, No. 2, pp. 235 – 254.

Danish Development Minister Snubs OECD. *Development Today*. December 20, 2006, Volume XVI, No. 20, p. 7.

Danish NGOs manage to reach 5% fundraising goal for 2006. *Development Today*. December 20, 2006, Volume XVI, No. 20, p. 10.

NOËL, Alain a THÉRIEN, Jean-Philippe (1995). From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization*. Volume 49, No. 3 (Summer, 1995), pp. 523 – 553.

OLSEN, Gorm Rye (2001). European public opinion and aid to Africa: Is there a link? *The Journal of Modern African Studies*, Volume 39, No. 4, pp. 645 – 674.

OLSEN, Gorm Rye (1998). The Aid Policy Process of a "Humane Internationalist": The Danish Example. *Journal of International Development*. Volume 10, Issue 5, pp. 607 – 619.

OTTER, Mark (2003). Domestic public support for foreign aid: Does it matter? *Third World Quarterly*. Volume 24, No. 1, pp. 115 – 125.

SCHRAEDER, Peter, HOOK, Steven and TAYLOR, Bruce (1998). Claryfying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. *World Politics*. Volume 50, No. 2, pp. 294 – 323.

VILBY, Knud (2009). Denmark's global role: Danish approaches to security and aid. *The Broker*. Issue 13, April 2009, pp. 8 – 11.

YOUNAS, Javed (2008). Motivations for bilateral aid allocations: Altruism or trade benefits? *European Journal of Political Economy*. Volume 24, No. 2, pp. 661 – 674.

Akademické práce

BABICKÝ, Tomáš (2007). *Role rozvojové pomoci v zahraniční politice: Srovnání přístupů hlavních světových donorů* [Diplomová práce]. Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU: Brno. Vedoucí práce PhDr. Pavel Pšeja, PhD.

HILDEBRANDOVÁ, Marika (2009). *Rozvojová politika Evropské unie: tradiční schémata, nebo moderní přístupy?* [Diplomová práce]. Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU: Brno. Vedoucí práce Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

KOTOVÁ, Dagmar (2009). *Efektivnost dánské rozvojové pomoci Ghaně* [Diplomová práce]. Institut politologických studií FSV UK: Praha. Vedoucí práce PhDr. Irah Kučerová, PhD.

VAN DER VEEN, Anne Maurits (2000). *Ideas and Interests in Foreign Policy: The Politics of Official Development Assistance* [Dizertační práce]. The Department of Politics, Harvard University: Cambridge, Massachusetts. Vedoucí práce Lisa L. Martin.

Ostatní zdroje

DAC (2007). *DAC Peer Review of Denmark. Development Cooperation Review Series*. Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

DAC (2003). *DAC Peer Review of Denmark. Development Cooperation Review Series*. Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

DIIS (2007). *The Danish Opt Outs from the European Union: Developments since 2000*. DIIS Executive Summary. Danish Institute for International Studies: Copenhagen.

EC (2010). *Europeans, development aid and the Millenium Development Goals*. Special Eurobarometer 352, September 2010. European Commission: Brussels.

EC (2005). *Attitudes towards Development Aid*. Special Eurobarometer 222, February 2005. European Commission: Brussels.

EC (1999). *Europeans and Development Aid*. Special Eurobarometer 50.1, February 1999. European Commission: Brussels.

IFU (2011). *About IFU - Brief Presentation* [online]. [cit. 2011-03-03]. Dostupné z WWW: <http://www.ifu.dk/en/Menu/About+IFU/Brief+presentation>

JELÍNEK, Petr a PLEŠINGER, Jan (2008). *Rozvojová politika Evropského společenství* [online]. Rozvojovka, 22. 12. 2008 [cit. 2011-04-07]. Dostupný z WWW: http://www.rozvojovka.cz/rozvojova-politika-evropskeho-spolecenstvi_228_5.htm

MFA (2004). *The Industrialization Fund for Developing Countries – Evaluation*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Copenhagen.

OECD (2008). *Is it ODA?* Factsheet, November 2008. Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

OECD (2009). *Aid in Support of Environment: Statistics based on DAC Memeber´s reporting on the Environment Policy Marker, 2006 - 2007. Creditor Reporting System Database, July 2009*. Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

OECD (2010). *Aid in Support of Environment: Statistics based on DAC Memeber´s reporting on the Environment Policy Marker, 2007 - 2008. Creditor Reporting System Database, April 2010*. Organization for Economic Cooperation and Development: Paris.

OLSEN, Gorm Rye (2000). *Public opinion and development aid: Is there a link?* CDR Working Paper No. 00.9. Centre for Development Research: Copenhagen.

OLSEN, Gorm Rye a UDSHOLT, Lars (1995). *The Danish Aid Administration: Between Politics and Technical Rationality*. CDR Working Paper No. 95.12. Centre for Development Research: Copenhagen.

PIND, Søren (2011). *Getting development right: Results at the core of development cooperation* [online]. *Friends of Europe*, 02/02/2011. [cit. 2011-03-03]. Dostupný z WWW: <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1186/articleType/ArticleView/articleId/1541/Europes-World-article-Getting-development-right-Results-at-the-core-of-development-cooperation-by-Sren-Pind.aspx>

SELBERVIK, Hilde and NYGAARD, Knut (2006). *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. CMI Report 2006: 8. Chr. Michelsen Institute: Bergen.

SKOVMAND, Gunhild (2007). *Oversigt: Det mener partierne om fremtiden for dansk u-landsbistand* [online]. U-landsnyt.dk, 07.11.07. [cit. 2011-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.u-landsnyt.dk/nyhed/07-11-07/oversigt-det-mener-partierne-om-fremtiden-dansk-u>

WHITE, Howard (2002). *Long-run Trends and Recent Developments in Official Assistance from Donor Countries*. Discussion Paper No. 2002 / 106. World Institute for Development Economics Research, United Nations University: Helsinki.

ZÍKOVÁ, Tereza (2007). *Rozvoj a rozvojová antropologie*. CAAT Přehledové studie 07 / 7 [online]. Katedra antropologických a historických věd FF ZČU: Plzeň. [cit. 2011-02-28]. Dostupný z WWW: <http://www.caat.cz/publikace/prehledove-studie/44-prehledove-studie/146-rozvoj-a-rozvojova-antropologie>

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Srovnání ODA Dánska a DAC (graf)
- Příloha č. 2: Srovnání ODA nejštedřejších donorů (graf)
- Příloha č. 3: Sociální výdaje nejštedřejších donorů (graf)
- Příloha č. 4: Srovnání sociálních výdajů a ODA u vybraných donorů (tabulka)
- Příloha č. 5: Sektorová alokace dánské bilaterální ODA (graf)
- Příloha č. 6: Příjmová alokace dánské bilaterální ODA (graf)
- Příloha č. 7: Podíl multilaterální pomoci na celkové ODA (graf)
- Příloha č. 8: Podíl bilaterální pomoci distribuované prostřednictvím NGOs (graf)
- Příloha č. 9: Alokace dánské multilaterální ODA (graf)
- Příloha č. 10: Bilaterální ODA alokované do environmentálního sektoru (graf)
- Příloha č. 11: Environmentální dopad bilaterálních programů (graf)
- Příloha č. 12: Alokace dánského exportu, importu a zahraničních investic (tabulka)
- Příloha č. 13: Podíl vázané pomoci z bilaterální ODA (graf)
- Příloha č. 14: Podíl bilaterální ODA poskytnuté ve formě půjček (graf)
- Příloha č. 15: Podíl bilaterální ODA poskytnuté ve formě grantů (graf)
- Příloha č. 16: Srovnání dánské ODA, vojenských výdajů a počtu vojáků (graf)
- Příloha č. 17: Počet konfliktů ve světě (graf)
- Příloha č. 18: Největší příjemci dánské bilaterální pomoci (graf)
- Příloha č. 19: Největší příjemci bilaterální pomoci DAC (graf)
- Příloha č. 20: Závislost země na zahraničním obchodu (graf)
- Příloha č. 21: Největší příjemci dánské pomoci a jejich podíl na bilaterální ODA (tabulka)
- Příloha č. 22: Největší příjemci bilaterální pomoci DAC (tabulka)
- Příloha č. 23: Srovnání zemí DAC podle počtu žádostí o azyl (tabulka)
- Příloha č. 24: Vzorec hlasování ve Valném shromáždění OSN (tabulka)