



## Je rozvojová pomoc efektivní?

B. M. Remešová

Tato studie se v poměrně krátkém rozsahu snaží nastínit a stručně zrekapitulovat historii rozvojové pomoci, která se systematicky začala psát v 60. letech 20. století. Poté reflektuji jednu zajímavou studii věnovanou Africe a jinému pohledu na efektivnosti rozvojové pomoci. V této práci vycházím jak z níže uvedené literatury, tak i ze své praxe na poli rozvojové pomoci.

### Tradice pomoci

Lidská historie a kultura zná dlouhou tradici, podle které lidé v lepší ekonomické situaci pomáhali chudším, a to jak v době válečných krizí nebo při přírodních katastrofách, tak v období míru. Tato tradice se po staletí formovala na základě etických hodnot jednotlivých světových náboženství, moderních filozofických směrů humanismu a osvícenství, tradice odborů, hnutí za politické a sociální reformy, kampaní proti otroctví, myšlenek pacifismu a dalších ideových zdrojů. Je téměř nemožné popsat jednotně historii této tradice; přesto v ní lze najít zhruba dva základní důvody, proč lidé vždy měli tendenci poskytovat druhým pomoc v nouzi:

- **důvody náboženské a etické** — v evropském kontextu existuje dlouhá tradice humanity, čerpající z hodnot křesťanství, osvícenství a humanismu. Humanitní přístup má obdobu také ve všech dalších nábožensko-kulturních tradicích světa. Podle tohoto principu je morálně a eticky správné poskytovat pomoc lidem, kteří se ocitnou v nouzi.
- **důvody politické a pragmatické** — Pomoc lidem v nouzi se velmi často odvíjí také od pragmatických principů, sahajících od konkrétního využití humanitární pomoci v zahraniční politice států až k racionálním úvahám o prevenci konfliktů, mezinárodního terorismu, nelegální migrace a poškozování životního prostředí. Podle pragmatického principu je ekonomicky i politicky výhodné investovat do pomoci chudým zemím, protože se tím v dlouhodobém horizontu ušetří prostředky, které by stát musel vynakládat na zajištění vlastní bezpečnosti a prosperity.

Tradice humanity byla v průběhu minulého století oficiálně zakotvena v několika základních souborech mezinárodních dokumentů, úmluv a konvencí:

- **mezinárodní humanitární právo (zákony války)** — Tato oblast je doménou jedné z nejstarších humanitárních organizací, švýcarského Mezinárodního výboru Červeného kříže (ICRC). Od svého vzniku se snažil přimět vlády jednotlivých států, aby omezily nejhorší důsledky vzájemných válečných konfliktů. K dokumentům humanitárního práva patří čtyři Ženevské konvence z roku 1949 a na ně navazující Doplňující protokoly z roku 1977, které kromě jiného obsahují konkrétní mezinárodní práva zraněných a nemocných na bitevních polích, mezinárodní standardy pro zacházení s válečnými zajatci a také práva civilistů, kteří nejsou přímými aktéry daného konfliktu.



- **systém lidských práv** — Tento systém je výsledkem úsilí vlád jednotlivých států a na ně úzce napojených skupin lidskoprávních aktivistů. Po skončení druhé světové války se snažily vybudovat takový systém mezinárodní bezpečnosti a spolupráce, který by nejen zabránil opakování mezinárodních konfliktů, genocidy a nejzávažnějších zločinů proti lidskosti, ale také postupně vytvořil sadu základních lidských práv, vymahatelných kdekoli na světě. Proces ustavení systému kolektivní bezpečnosti a mezinárodní spolupráce a snaha o univerzální dodržování základních lidských práv jsou těsně spojeny se vznikem Organizace spojených národů (OSN) a jejích přidružených institucí. Konkrétním projevem vytváření systému lidských práv jsou například Všeobecná deklarace lidských práv (1948), Úmluva o prevenci a trestání zločinu genocidy (1948), Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech (1966), Úmluva OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení (1984), Úmluva OSN o právech dítěte (1989).
- **mezinárodní úmluvy o právech uprchlíků a vnitřně přesídlených osob** — Na systém lidských práv zaštiťovaný OSN navazují jednotlivé mezinárodní úmluvy o konkrétních právech osob, které se stanou subjektem norem mezinárodních

Obecně existují dvě základní formy pomoci druhým v nouzi: **humanitární pomoc** a **rozvojová spolupráce**.

### Humanitární pomoc

Humanitární pomoc zahrnuje aktivity, které představují bezprostřední reakci na humanitární krizi. Ta se obecně popisuje jako „situace, ve které jsou běžné prostředky lidí, které jim garantují důstojný život, narušeny v důsledku přírodní katastrofy nebo lidmi zaviněné krize“.

Hlavním cílem humanitární pomoci je:

- zmírnění útrap lidí,
- ochrana životů,
- respekt vůči lidské důstojnosti.
- 

Jedná se o krátkodobou pomoc, která lidem zasaženým humanitární krizí pomůže uspokojit jejich základní životní potřeby a také znovu obnovit důstojný život do podoby, jakou měl před danou krizí. Každá taková humanitární intervence je poskytována ve pěti základních sektorech (voda/hygiena, potraviny/výživa, obydlí, zdravotní péče a nověji i psychosociální pomoc)), pro něž jsou od roku 1998 v souborech norem Sphere Standards, vydaných několika renomovanými západními humanitárními organizacemi, pevně stanoveny určité základní postupy a povinnosti každého humanitárního pracovníka.

### Současný stav

Ve spojení s humanitární pomocí se dnes velmi často diskutují témata související s jejím politickým, ekonomickým, sociálním i kulturním rámcem. Pod tlakem nových politických skutečností, které přináší globalizující se svět, jsou proto jednotlivými humanitárními organizacemi znovu přehodnocovány tradiční principy humanitární pomoci (humanita, nestrannost, neutralita a nezávislost) a agentury samy hledají jejich konkrétní význam a výklad. V důsledku chronických



politických krizí, které některá teritoria vrhají do stále se opakujících humanitárních krizí, se v poslední době přistupuje k daleko užšímu propojení humanitární pomoci s rozvojovou spoluprací, obranou základních lidských práv a na ně napojených otázek politické stability, dobrého vládnutí a ekonomické prosperity.

Hlavními poskytovateli prostředků jsou jak jednotlivé státy (zejména členské země Evropské unie, USA, Japonsko apod.), tak například agentury OSN (UNHCR, UNICEF, WFP atd.). V zájmu urychlení a zefektivnění humanitární pomoci byl při Evropské komisi založen roku 1992 Úřad pro humanitární pomoc (ECHO), který rozděluje největší množství zdrojů na humanitární pomoc ve světě, zejména prostřednictvím nevládních organizací, a snaží se rovněž monitorovat dopad poskytování humanitární pomoci na její příjemce. Obdobou ECHO na globální úrovni je Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA). Úřad OCHA především koordinuje práci ostatních agentur OSN v reakci na humanitární krize. Tato koordinace zahrnuje vysílání misí, které mají vyčíslit potřeby, do terénu, vyhlásování konsolidovaných výzev na financování humanitární pomoci, organizování dárcovských schůzek a monitorování, jak byly výzvy naplněny a jak jsou humanitární akce naplňovány (včetně publikace zpráv). V systému OSN navíc existuje Centrální revolvingový fond pro financování naléhavých humanitárních potřeb v mezidobí mezi katastrofou (resp. výzvou OCHA) a dobou, kdy jsou k dispozici dárcovské prostředky.

## Rozvojová spolupráce

Termín rozvojová spolupráce se zrodil po druhé světové válce jako výraz modernější formy humanitární tradice, symbolizující obecnější a širěji pojatý lidský rozvoj a partnerský postoj zúčastněných stran. Spolupráce se zaměřila na monitorování dlouhodobých sociálních a ekonomických podmínek, ve kterých lidé v méně rozvinutých zemích světa žijí, a na hledání způsobů, jak by se tyto podmínky daly globálně zlepšit.

Během několika posledních desetiletí došlo k vývoji v přístupu k tomu, co vlastně rozvojová spolupráce představuje a čeho konkrétně by měla dosáhnout.

**V šedesátých letech** kladly vlády rozvinutých zemí a jimi vytvořené instituce pro boj s chudobou hlavní důraz na podporu ekonomického růstu v chudých zemích a maximální využití nových vědeckých a technických poznatků. Takový přístup ovšem brzy dosáhl svých hranic. Ekonomický růst v mnoha chudých zemích totiž zdaleka nesloužil většině chudé populace těchto zemí, ale pouze zvyšoval vnitřní nerovnováhu. V Brazílii tak v roce 1970 dosáhlo čtyřicet procent populace na pouhých 6,5 % celkového národního příjmu, zatímco dvacet procent nejbohatších kontrolovalo téměř 70 % národní produkce.

**Během sedmdesátých let** proto nastala v rozvojovém myšlení malá revoluce. Na rozvoj bylo stále méně pohlíženo jako na prostou aplikaci západních ekonomických receptů na chudobu rozvojových zemí. Více pozornosti se začalo věnovat autorům a ekonomům z chudých zemí, a také diverzifikaci ekonomického růstu tak, aby zasáhl opravdu všechny sektory dané společnosti a sloužil všem jejím obyvatelům. Pozornosti se dostalo novému konceptu chudoby ne jako nedostatku finančních prostředků k životu, ale jako absenci možností vydělat si a rozvíjet se, jehož autorem je nositel Nobelovy ceny za ekonomiku, indický ekonom Amartya Sen. Rozvojová pomoc také postupně dostala daleko širší než jen ekonomickou a sociální podobu. Začaly se v ní více skloňovat otázky růstu populace, využívání přírodních zdrojů a problémy životního prostředí. Stejně tak se ovšem diskuse



dostala k tématům korupce, inkompetence a nechuti ke skutečným změnám na straně některých méně rozvinutých zemí.

**Osmdesátá, devadesátá léta i současnost** přinesly vedle částečné deziluze a únavy z celého procesu také první hmatatelnější výsledky a nástroje. Tématika rozvojové pomoci našla také v tomto období konečně pevnou oporu v globálním systému lidských práv a její význam pro globální bezpečnost.

### **Aktéři rozvojové spolupráce**

Za hlavní aktéry rozvojové spolupráce jsou téměř výlučně považovány vlády rozvinutých západních zemí, jejich protějšky v rozvojových zemích a konkrétní příjemci v terénu. Skupina těch, kteří hrají v této oblasti roli, je ovšem daleko rozmanitější. Jejich konkrétní vliv na změnu celé situace může být rozdílný, každý z nich však znamená pro rozvojovou spolupráci zvláštní přínos i specifický okruh problémů.

### **Mezinárodní finanční instituce**

Pod tento pojem jsou zahrnuty zejména Mezinárodní měnový fond, Světová banka a obdobné nadnárodní instituce, vytvořené k regulaci a rozvíjení globálního ekonomického trhu a na pomoc rozvojovým zemím. Díky svému velkému vlivu na světovou ekonomiku jsou MMF i Světová banka jedním z klíčových aktérů rozvojové spolupráce. V poslední době se ocitají pod velkým tlakem západní veřejnosti kvůli své netransparentnosti, kontroverzním Programům strukturálních úprav i neochotě reflektovat strukturální problémy ve světové ekonomice.

### **Agentury OSN**

Rozvojové problematice se věnuje zejména Rozvojový program OSN (UNDP), v rámci svých dalších programů i Světová zdravotnická organizace (WHO) a Dětský fond OSN (UNICEF). Jejich vliv na řešení zásadních otázek rozvoje je ovšem relativně malý, protože stejně jako ostatní agentury OSN jsou ve velké míře závislé na financování z členských států. Protichůdné názory jejich vlád často blokuji razantnější řešení konkrétních problémů.

### **Vlády**

Vlády konkrétních národních států a jejich instituce patří k dalším důležitým aktérům rozvojové spolupráce. Ve většině rozvinutých států existuje rozvojová agentura, koordinující rozvojové aktivity (jako například britský DFID, švédská SIDA, kanadská CIDA a další). Klíčovým tématem pro vlády rozvinutých zemí je objem prostředků poskytovaných na pomoc chudým zemím a systém jejich využívání. Důraz je při tom kladen na efektivnost, systémovost a dlouhodobou udržitelnost.

### **Evropská unie**

Evropské hospodářské společenství využívalo již od svého založení různé nástroje k poskytování vnější pomoci. Prostřednictvím speciálních dohod upravovalo své vztahy nejprve s koloniemi členských zemí a posléze s nezávislými státy tak, aby pomáhalo v budování kapacit a infrastruktury, podporovalo vzdělání, zabezpečovalo potraviny atd. Původní skupina několika afrických zemí se rozšířila na skupinu ACP (země Afriky, Karibiku a Tichomoří). Vztahy EU a ACP v současné době upravuje dohoda z Cotonou, jež pokrývá celé spektrum činností (kromě hospodářské a technické pomoci a přístupu výrobků ze zemí ACP na trhy členských zemí EU také problematiku lidských práv nebo dobrého vládnutí). Kromě Evropského rozvojového fondu (EDF), z něhož jsou čerpány prostředky na rozvojovou spolupráci se zeměmi ACP, používá EU celou řadu dalších nástrojů externí pomoci v rámci úřadu EuropeAid. To jsou zejména teritoriální rozpočtové kapitoly (ALA, MEDA,



TACIS, CARDS atd.) pro jednotlivé oblasti světa a tématické rozpočtové kapitoly (spolufinancování projektů nevládních organizací, problematika nášlapných min, infekčních chorob atd.) zaměřené na konkrétní problémy rozvoje ve světě. V rámci Evropské komise působí specializovaný komisař pro rozvoj a humanitární pomoc.

### **Veřejnost, občanská hnutí, nevládní organizace**

Hlas veřejnosti a občanských hnutí, stejně jako nejrůznější lokální aktivity, hrají v rozhodování o rozvojových otázkách velkou roli (platí zejména pro Západ). Kapacita veřejného mínění v rozvojových státech a jeho vliv na rozhodování vlád jsou, zejména kvůli přítomnosti autoritativních režimů, stále nedostatečné. Mnohé výrazné lokální rozvojové aktivity zde však již probíhají v režii místních aktivních organizací, občanských hnutí a církví. Vliv těchto aktérů rozvojové spolupráce v západních rozvinutých zemích v poslední době roste. Je přímo úměrný nespokojenosti tamní veřejnosti s politikou nadnárodních institucí i jednotlivých vlád v otázkách rozvoje. Některé z mezinárodních nevládních organizací se staly natolik velkými a renomovanými, že jsou jejich konkrétní studie a kampaně k rozvojovým tématům brány seriózně jak národními vládami, tak i mezinárodními institucemi.

### **Některé klíčové iniciativy na poli rozvojové spolupráce**

Definice trvale udržitelného rozvoje začaly být od osmdesátých a devadesátých let minulého století zahrnovány také do konkrétních mezinárodních úmluv, smluv, a programů, které měly garantovat postupné uvádění trvale udržitelného rozvoje do praxe. K nevýznamnějším z nich patří:

#### **Závazky ze Světového potravinového summitu OSN (Řím, 1986)**

Na doposud největším setkání světových politiků věnovaném otázkám hladu a celosvětového zabezpečení potravin se vlády zemí OECD zavázaly snížit do roku 2015 počet chudých (v té době 815 milionů) o polovinu. Na podobném setkání o pět let později ovšem uznaly, že tento ambiciózní cíl není realistický a že k jeho dosažení budou nutná daleko razantnější opatření a nasazení ze strany rozvinutých zemí. Za hlavní problémy byly označeny nedostatečné příspěvky do fondu pro boj s hladem a také neochota rozvojových zemí věnovat více pozornosti rozvoji venkova a kultivaci zemědělské půdy.

#### **Agenda 21 (Rio de Janeiro, 1992)**

Agenda 21, přijatá na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiru v roce 1992, představuje určitý plán součinnosti agentur OSN, vlád jednotlivých států a nevládních organizací, který uvádí do praxe konkrétní kroky regulující vliv člověka na životní prostředí. Zabývá se širokou škálou ekologických témat, sahajících od vypouštění skleníkových plynů do ovzduší přes záchranu deštných pralesů až po kultivaci zemědělské půdy. Program Agendy 21 také předpokládá vytvoření rozvojových plánů pro chudé země do roku 2005, podle kterých by se výše zmíněná opatření realizovala na lokální, regionální i globální úrovni.

#### **Rozvojové cíle tisíciletí (Millennium Development Goals (MDGs), OSN, 2000)**

Rozvojové cíle tisíciletí představují soubor rozvojových cílů, přijatých na různých mezinárodních konferencích a summitech během devadesátých let minulého století. Na konci tisíciletí z nich světoví lídři vybrali ty nejvýznamnější a zahrnuli je do Miléniové deklarace, přijaté v září 2000. Deklarace obsahuje osm cílů s osmnácti dílčími úkoly a více než čtyřicet ukazatelů, kterých má být dosaženo společným úsilím vyspělých i méně rozvinutých zemí do roku 2015. Jsou to:



- odstranění extrémní chudoby a hladu,
- dosažení základního vzdělání pro všechny,
- prosazování rovnosti pohlaví a posílení žen ve společnosti,
- snížení dětské úmrtnosti,
- zlepšení zdraví matek,
- boj s HIV/AIDS, malárií a dalšími nemocemi,
- zajištění udržitelného stavu životního prostředí,
- budování světového partnerství pro rozvoj s důrazem na rozvojovou pomoc, obchod a odpuštění dluhů.

Od svého přijetí v roce 2000 se Rozvojové cíle tisíciletí těší všeobecné podpoře v mnoha zemích světa. Tyto cíle se zavázalo splnit všech 191 členských zemí OSN a přijaly je za své také mnohé vlivné nestátní organizace z rozvinutých zemí. Konkrétní realizace jednotlivých kroků a snaha splnit stanovené cíle do roku 2015 ovšem opět vážne.

### **Monterreyský konsensus (2002)**

V březnu 2002 se v mexickém Monterrey sešla mezinárodní konference o financování rozvoje. Šlo o první konferenci svého druhu a kromě OSN se na ní podílely i ostatní mezinárodní organizace (WB, MMF, WTO). Paralelně probíhalo podnikatelské fórum a fórum pro nevládní organizace. Poté, co mezinárodní společenství definovalo rozvojové cíle na Miléniovém summitu OSN o dva roky dříve, měla se monterreyská konference dohodnout na nástrojích a potřebném financování k naplnění MDGs. K této dohodě nakonec došlo přijetím závěrečného dokumentu, který vešel ve známost jako Monterreyský konsensus. Základním principem konsensu je vzájemná odpovědnost — rozvojové země nesou primární odpovědnost a musí dát do pořádku své politické, hospodářské a institucionální prostředí, zatímco vyspělé země je mají podporovat zvýšenou a efektivní rozvojovou pomocí a snadnějším přístupem na své trhy. Na pozadí konference byly oznámeny významné závazky EU, USA a dalších zemí ke zvýšení objemu pomoci do roku 2006. Monterreyská konference tak představuje významný mezník v úsilí mezinárodního společenství o udržitelný rozvoj a potlačení chudoby.

Novodobé úsilí o zvýšení efektivnosti a kvality poskytované pomoci bylo významně podpořeno v březnu 2002, kdy Evropská rada v Barceloně přijala sérii závazků týkajících se zvýšení kvantity a kvality rozvojové pomoci EU. Členské státy byly v této souvislosti vyzvány ke zlepšení efektivnosti pomoci prostřednictvím koordinace a harmonizace donorů a k podniknutí konkrétních kroků v tomto směru ještě před rokem 2004. Od roku 2002 většina členských států, stejně jako Evropská komise, zreformovaly své postupy a způsoby, kterými plánují, organizují, implementují a vyhodnocují svou externí pomoc. Nicméně kompletní implementace všech politických závazků v této oblasti není dosud uzavřenou kapitolou. Evropská komise intenzivně pracuje na harmonizaci donorských praktik v rámci Pracovní skupiny pro efektivnost rozvojové spolupráce OECD/DAC (DAC – Development Assistance Committee). Právě díky Barcelonským závazkům se EU stala v rámci OECD/DAC motorem dalšího úsilí o zvýšení efektivnosti a harmonizace pomoci. Unie se aktivně zapojila do tohoto procesu na hlavních mezinárodních jednáních v této oblasti, která se uskutečnila v Římě v roce 2003, v Marrákeši v roce 2004 a v Paříži v roce 2005.

**Fórum v Římě v únoru 2003** (tzv. HLF-I – High Level Forum I) generovalo nový impuls pro racionálnější spolupráci mezi donory v oblasti podpory strategií vlastněných přímo rozvojovými zeměmi. Římské fórum bylo impulsem k prohloubení spolupráce a partnerství bilaterálních a multilaterálních donorů, společně se skupinou původně 14, nyní 23 rozvojových zemí. Další z důležitých jednání se uskutečnilo v Marrákeši v roce 2004; v jeho rámci bylo hlavní úsilí zaměřeno na



posílení mechanismu řízení na základě výsledků (tzv. results-based-management) a úsilí o zajištění kvalitních statistických dat ze strany rozvojových zemí. V Marrákeši byl potvrzen závazek k posilování globálního partnerství prostřednictvím vytváření společných programů spolupráce s požadovanými rozvojovými výsledky a k posilování monitoringu individuálních zemí a evaluačního systému pro zajištění pokroku a ohodnocení výstupů. Mezinárodní proces koordinace byl opětovně aktivován prostřednictvím druhého Fóra na vysoké úrovni o efektivnosti pomoci (HLF-II – High Level Forum II v Paříži, březen 2005) a zejména v rámci výsledné Pařížské deklarace, v níž se donoři a příjemci pomoci dohodli na monitorovaných závazcích týkajících se vlastnictví, harmonizace, spojenectví, řízení založeném na výsledcích a vzájemné zodpovědnosti.

### **Efektivnost z hlediska navyšování pomoci a absorpční kapacity rozvojových zemí**

Absorpční kapacitu je možno přibližně definovat jako schopnost využívat dodatečnou pomoc, aniž by došlo k ohrožení efektivnosti veřejných výdajů a bez vyvolání nepříznivých efektů, například holandské nemoci<sup>1</sup> nebo vytěsnění domácích úspor. Navyšování pomoci musí být spojeno s kvalitním managementem, který je schopen ovlivnit absorpční kapacitu a zajistit, že se tato kapacita postupně posiluje přiměřeně objemu toků pomoci. Vysoká míra závislosti na pomoci může poskytovat negativní impulsy pro velmi potřebné reformy a přesunout vládní zodpovědnost za úroveň rozvoje z domácích na zahraniční aktéry. Rovněž tak rychlé navýšení pomoci v zemi s velmi limitovanou kapacitou pro kvalifikovanou pracovní sílu, výstavbu nové infrastruktury nebo řízení rozsáhlých veřejných programů může vyústit v pokles v produktivitě veřejných výdajů (jednotkové náklady vstupů a personálu mohou vzrůst, efektivnost alokované pomoci může klesnout apod.)

Pochopitelné obavy plynou z toho, že pouhé zvýšení toků pomoci nemusí ve svém důsledku vůbec znamenat žádný zásadní pokrok v redukci globální chudoby. Je třeba klást důraz na prosazení principů efektivnosti do způsobů a metod poskytování pomoci a zvýšení kvality jejího managementu.

Problémem je, že v minulosti (a i v současnosti) byla značná část pomoci nesprávně využívána a řada prostředků nebyla nikdy alokována na rozvojové účely – často spíše na řešení válečných konfliktů<sup>2</sup> a situace v politicky nestabilních zemích.<sup>3</sup> Polovina celkové pomoci během let 1960 – 1990 šla do zemí, jejichž systémy nebyly založeny na demokratických principech (v letech 1991 – 2003 to již bylo 18%). Jen 10% bylo směřováno na země s vyšším stupněm demokracie – v letech 1991 – 2003 to již bylo 25%.

Zkušenosti ukazují, že pomoc motivovaná politickými účely do zemí s nedostatečnou kvalitou státní správy, má malý rozvojový efekt, zatímco pomoc poskytovaná do zemí s lepší státní správou a závazkem k silnějším rozvojovým politikám má významnější dopad.

<sup>1</sup> Jedním z možných problémů, jimž mohou čelit vlády v souvislosti s plánovaným nárůstem v tocích pomoci, je efekt holandské nemoci. Jde o to, že zvýšené toky pomoci se mohou projevat v apreciaci měnového kursu a v důsledku toho oslabit mezinárodní konkurenceschopnost, výnosy ze zahraničního obchodu, kapacitu země přilákat investice a potenciál zmírnit chudobu. Dle dosavadních zkušeností ale bývá efekt holandské nemoci víceméně slabý, nebo dokonce nevýznamný. V některých zemích, které zažívají velký příliv pomoci v souvislosti s bojem proti HIV/AIDS, způsobují toky pomoci dokonce nikoliv apreciaci, ale naopak depreciaci měnového kursu, tj. vazba mezi přítoky pomoci a vývojem měnového kursu je pozitivní. Právě z obavy před inflací a apreciací měny některé vlády ODA vůbec nepřijímají (Chowdhury, A., McKinley, T., 2006.).

<sup>2</sup> Od roku 1980 do roku 2002 šla jedna pětina veškeré pomoci do Afriky do zemí v konfliktu.

<sup>3</sup> Dalším problémem je např. vysoký stupeň korupce.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03\_15\_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



## Konkrétní principy realizace rozvojové spolupráce

Měřítek pro výběr kvalitního rozvojového projektu jsou dnes na světě desítky a v zásadě se vždy odvíjejí od kritérií, která pro ně stanoví ten, kdo konkrétní pomoc v rozvojovém světě financuje. Během uplynulých desetiletí ovšem mezi hlavními donory rozvojové spolupráce vykrytalizoval základní konsensus o tom, co by mělo mezi hlavní zásady její realizace zcela určitě patřit:

- **partnerství** — úzká spolupráce s místními subjekty (vládou, místním soukromým i neziskovým sektorem i přímo s lokálními komunitami),
- **systemovost** — projekt zasazený do konkrétních potřeb a priorit dané země, řešící problémy, které i místní lidé a úřady považují za důležité,
- **dlouhodobá udržitelnost** — snaha o zajištění trvalé udržitelnosti dopadů daného projektu a o to, aby i po skončení projektu měly jeho konkrétní výsledky vliv na situaci na místě a byly dlouhodobě využitelné.

K nim se přidává i důraz na rovnost pohlaví, citlivost vůči životnímu prostředí a lokální kultuře, otázky transparentnosti využití finančních prostředků věnovaných na rozvojovou spolupráci a dobré vládnutí. V tomto případě však nejde o téma rozvojové spolupráce jako takové (projekty přímo na podporu dobrého vládnutí, otázek gender a rozvoje demokracie, jak už bylo výše uvedeno, také existují), jako spíše o průvodní a nezbytný rys, který předurčuje úspěch či neúspěch daného projektu. Naopak spojování projektů rozvojové spolupráce s přímým ekonomickým přínosem pro dárcovskou zemi či organizaci (tied aid neboli vázaná pomoc) je kritizováno především proto, že primárně nesleduje cíle rozvojové pomoci, ale ekonomický přínos pro donorské země.

## Pohled na podporu v Africe

V současné době je pomoc chudým zemím v Africe celosvětově středem zájmu. Přestože se velmoci v posledních letech předhánějí v miliardových částkách napumpovaných do afrických ekonomik, tak Afrika sama značné pokroky nevykazuje.

Podle zprávy World Bank z roku 2017<sup>4</sup> se uvádí, že prostřednictvím IDA (International Development Association) podpoří Afriku v následujících třech letech dotací ve výši 57 mld USD. Část měla být využita na zkvalitnění života v nejhudších oblastech a 45 mld USD by mělo být alokováno na rozvojové projekty.

Názory jsou různé a často se ozývají i velmi kritické hlasy. V roce 2012 dokonce vyšla v UK studie, která mj. ukazuje, že z Afriky si vyspělé státy také mnohé berou, o čemž se až tak moc nemluví. Studie ukazuje, že situace došla až do té fáze, že příjmy světových velmocí vzešlých z Afriky již převyšují výši humanitární pomoci.<sup>5</sup> Studie podrobně rozebírající ekonomickou bilanci rozvojových afrických zemí vzešla ze spolupráce několika nevládních organizací ve Velké Británii a Africe. Do Afriky podle ní každý rok směřuje oficiální vládní humanitární pomoc ve výši 134 mld USD .

<sup>4</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/03/19/world-bank-group-announces-record-57-billion-for-sub-saharan-africa>

<sup>5</sup> Plné znění k dispozici na <https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Honest-Accounts-report-v4-web.pdf>

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03\_15\_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.  
Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.





Obrovské množství peněz dostává povážlivé trhliny při pohledu na finance, které západní mocnosti z afrického kontinentu ročně naopak vytáhnou. Ty totiž činí 192 mld USD. Z toho vyplývá, že Afrika tak ročně tratí 58 mld USD. V analýze však chybí propočet, kolik peněz posílají do Afriky neziskové organizací, které fungují nezávisle na státních orgánech, rozdíl mezi částkami proto nemusí být až takový.

Ze studie vyplývá, že nejvíce africké rozvojové státy trpí využíváním zahraničních korporací, které z místní ekonomiky ročně vyvedou 46,3 mld USD. Jejich působení v Africe se dá rozdělit do dvou kategorií. Buď svůj byznys na africkém kontinentu odstartují takzvaně na „zelené louce“, nebo se zavážou využít takzvané brownfields, tedy opuštěné a nevyužívané budovy a pozemky. Firmy odkupují takové budovy včetně techniky.

Od září 2011 do března 2012 se v Africe odehrálo na 236 takových obchodů. Jednorázová finanční injekce do státních kas však má dlouhodobě spíše opačný efekt. Zahraniční firmy totiž využívají mnohaletých daňových úlev a z konkrétních výrobních odvětví vytlačují lokální společnosti. Když „daňové prázdniny“ skončí, firmy se v mnoha případech přesunou jinam.

Dobrým příkladem tohoto modelu je zneužití těžbařského průmyslu ve státě Guinea, který je na druhém místě na světě v těžbě bauxitu. Daň z těžby se podle údajů Mezinárodního měnového fondu ve světě pohybuje mezi 45 až 65 procenty. Roční objem těžbařského průmyslu Guiney činí asi 1,4 miliardy dolarů. Tamní těžbu však ovládá uskupení západních společností a Guinea tak při využití daňových úlev získá pouhých 48 milionů.

Na obranu zahraničních společností je však nutno podotknout, že jejich aktivity mají v rozvojových zemích Afriky také mnoho pozitivních aspektů. S vybudování továren místním lidem nabídnou mimo jiné tisíce pracovních míst. Zahraniční společnosti pak také stále častěji spojují se vstupem do konkrétního regionu i vybudování nové infrastruktury a modernizací vesnic. Tyto investice studie opomíjí.

Nezanedbatelná část peněz z Afriky odtéká i kvůli půjčkám, které v posledních letech zažívají velký rozmach. Od roku 2006, kdy si africké země v zahraničí napůjčovaly 9,9 mld USD, objem půjček vzrostl na 23,4 miliardy dolarů v roce 2012.

Problémem však je, že Mezinárodní měnový fond se na tomto objemu půjček podílí jen z jedné třetiny, bezmála dvě třetiny půjček pak mají na svědomí soukromé bankovní instituce.

Ty využívají mnohdy kritické situace afrických ekonomik a nasazují vysoké úrokové sazby, které následně spustí začarovaný kruh dalšího půjčování. Ročně tak africké země dají na splácení svých dluhů z let minulých 21 miliard dolarů.

Stále více půjček přichází také od vlád jednotlivých zemí, zejména Japonska, Německa a Francie. Ty je však na veřejnosti prezentují jako nezištnou humanitární pomoc. Navíc také tyto země kvůli nárůstu objemu půjček snižují množství peněz určených na jednorázové rozvojové granty. Odpuštění části dluhů v uplynulých letech celý problém pouze odložilo a nyní se začínají naplno projevovat jeho následky. Africké země nutí k rozpočtovým škrtům, prodejem státního majetku a k méně výhodnému půjčování peněz od soukromých věřitelů.



Řešení je podle ekonomů poměrně jednoduché - Západ by měl ustoupit od poskytování velkých půjček s relativně vysokou úrokovou sazbou a spíše podporovat jednorázové účelové granty. Veškeré půjčky pochopitelně regulovat nejde, při jejich poskytování by tak měla být dodržována základní pravidla transparentnosti. Konkrétní využití půjčených peněz by měl schvalovat parlament cílové země a v ideálním případě by mělo dostat posvěcení i od Mezinárodního měnového fondu.

Alternativou pro pomoc západních mocností se pro Afriku v posledních letech stává spolupráce s Čínou. Čínské miliardy putují zejména do infrastruktury, zejména pak dopravní sítě. S nálepkou Číny pak vyrostly mimo jiné i vodní přehrady, sportoviště a mešity. V roce 2013 Čína v afrických státech investovala do projektů v hodnotě 20 miliard dolarů.<sup>6</sup> Veřejnost však stále častěji upozorňuje na to, že angažovanost Číny v afrických státech jen přivívá korupci na nejvyšších místech a podpoří pytláctví a pašování slonoviny. Ta je totiž v Číně žádaným artiklem a při miliardových investicích by africké úřady mohly nad pašováním přivírat oči.

### **Daňové úniky a podvody**

Přes 35 mld USD z Afriky každoročně mizí také kvůli nelegální činnosti, což je o celých 50 procent více, než činí průměr všech rozvojových zemí. Paradoxní je, že v afrických státech hojně propíraná korupce ve vládních sférách se na tom podílí pouhými třemi procenty. Nejvíce, 60 až 65 procenty, se na ztrátách podílí daňové úniky spojené s využíváním takzvaných daňových rájů.

Příkladem nečestného jednání může být například počínání druhého největšího pivovarského koncernu na světě, britského SABMiller. Ten vlastní mimo jiné i továrny v ghanské metropoli Accra. Ty mezi lety 2007 a 2012 vykázaly příjem na úrovni 60 mld GP, výsledné účetnictví však uvádělo ztrátu. Kouzla s čísly umožnilo účelové půjčení peněz do daňového ráje na ostrově Mauricius. Ghaně tímto vznikly milionové ztráty na vybraných daních.

### **Zbytečné investice a změny klimatu**

Peníze Afrika ztrácí podle studie i neúměrnými platbami do mezinárodního fondu rezerv. Ze 40 mld USD investovaných v roce 2003 se peníze vložené do fondu v roce 2013 zvýšily na astronomických 215 miliard. Africké země tak pod nálepkou celosvětové ekonomické stability přicházejí o obrovské částky, které by mohly být využity na rozvoj ekonomik a stabilizaci rozvojových afrických zemí.

Nezanedbatelná částka každoročně opouští Afriku i v oblasti nedovoleného rybolovu, pytláctví a těžby. Na dvě miliardy dolarů Afriku přijde „odliv mozků“. Vystudovaní mladí lidé totiž stále častěji odcházejí do Evropy a Spojených států za lepšími podmínkami, které ve své domovině postrádají i kvůli nedostatku peněz na budování nemocnic, škol a dalších institucí, kde by se svým vzděláním našli uplatnění.

Paradoxní situaci Afrika čelí v oblasti investic do adaptačních prostředků na změny klimatu. Afrika se totiž podílí na emisích skleníkových plynů jen ze čtyř procent, následky změn klimatu a globálního oteplování se zde však projevují nejvíce a nejrychleji. Afrika tak ekonomicky doplácí na klimatické změny mnohem více, než světové velmoci vévodící statistikám emisí skleníkových plynů.

---

<sup>6</sup> <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2014/05/china-africa-investment-exploitation-201454154158396626.html>

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03\_15\_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.  
Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



Obsáhlá studie na závěr uvádí, že změna v poskytování humanitární pomoci je nutná na celé řadě úrovní. Prostřednictvím regulačních reforem se musí zapojit vlády afrických států, změny však musí nastat i v samotné Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

## **Závěr**

Z mnoha stran se ukazuje, že dlouhodobá strukturální rozvojová pomoc, kterou Západ investoval do Afriky a Asie v uplynulých desetiletích, je značně problematická. Jistě se vyplatila v Asii, ale i přes obrovské investice posledních 50 let ve výši až 500 bilionů dolarů, se zdá, že africkým kontinentem víceméně protekly, aniž by způsobily změny, které způsobit měly. Finanční pomoc určená pro rozvoj afrických komunit častěji končí v bohatších částech cílových zemí a jde tak proti dlouhodobému cíli vyrovnávání sociálních nerovností.

Nicméně je nutné zmínit, že nedlouhá historie rozvojové spolupráce, zahrnuje řadu velmi úspěšných projektů, které posunuly komunity v rozvojových zemích znatelně kupředu. Globální rozvojová spolupráce zmírnila ve velké části světa pocit izolace a umožnila mnoha lidem přístup ke vzdělání a základní zdravotní péči, o které se jejich předkům před sto lety ani nesnilo. Dobře sladěný mezinárodní tlak na vlády nejrozvinutějších zemí je na konci tisíciletí přiměl odpustit některým nejchudším zemím astronomické vnitřní dluhy a odrazit se ode dna ekonomického živoření. Zavláčovací projekty na Filipínách, financované v devadesátých letech Světovou bankou, více než zdvojnásobily příjmy některých rolníků, vzdělávací projekty přinesly gramotnost do mnoha zemědělských oblastí. V některých asijských a afrických zemích pomohly projekty zaměřené na boj proti viru HIV zamezit nebo aspoň zmírnit šíření a dopady této strašlivé nemoci. Proto i když nelze považovat všechny příklady rozvojových projektů za úspěšné a dlouhodobě udržitelné, koncepce rozvojové spolupráce má v dnešním globálním světě hluboký smysl a odůvodnění, a je potřeba ji považovat za jednu z nejdůležitějších součástí zahraniční politiky zejména vyspělých států světa.



## Literatura:

BOX, L.; KOULAIMAH-GABRIEL, A. 1997. Towards Coherence? Development Cooperation Policy and the Development of Policy Cooperation. (ECDPM Working Paper No. 21). Maastricht: ECDPM, 1997. [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org).

CLEMENS, M.; RADELET, S. 2003. Absorptive Capacity: How much is too much? [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org).

ECDPM, ICEI, ODI. 2005. Assessment of the EC Development Policy – DPS Study Report. <http://ec.europa.eu>.

EUROPEAN COMMISSION. 2005a. *ANNUAL Report 2005 on the European Community's development policy and external assistance in 2004*. Brussels: European Communities, 2005. ISBN 92-894-9877-3.

EUROPEAN COMMISSION. 2005b. European Consensus on Development. 2005. Brussels: EC, 2005. <http://ec.europa.eu.int>.

EUROPEAN COMMISSION. 2005c. New Sources of Financing for Development: A Review of Options. SEC(2005) 467, <http://ec.europa.eu>.

EUROPEAN COMMISSION. 2006. Questions and Answers: The „Aid effectiveness Package“. <http://ec.europa.eu.int>.

GOLDIN, I.; ROGERS, H.; STERN, N. 2002. The Role and Effectiveness of Development Assistance. Washington, DC: World Bank, 2002, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

*Honest Accounts? The true story of Africa's billion dollar losses*. 2014. <https://www.healthpovertyaction.org>

OECD Development: African Economic Outlook:  
<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/statistics>

OECD Development Assistance Committee 2017

SUNDBERG, M.; GELB, A. 2006. Making Aid Work, Finance and Development. 2006. vol 43, no. 4, Washington, DC: IMF, 2006, [www.imf.org](http://www.imf.org).

World Bank Reports, <http://www.worldbank.org>