
EFEKTIVNOST ROZVOJOVÉ POMOCI JAKO PROSTŘEDEK PRO ZVÝŠENÍ DOPADU OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

Ivana Vlková*

Úvod

Pomoc chudým zemím je celosvětově středem zájmu. Na základě závazků učiněných na summitu G8 v Gleneagles, vrcholných summitech OSN a EU v roce 2005, je očekáváno, že roční objem pomoci poskytnutý nejchudším zemím světa (tzv. LDCs) se zvýší o téměř 60 % (o dodatečných 50 mld. USD) do roku 2010¹. V roce 2006 poskytly vyspělé státy rozvojovým zemím pomoc ve výši 104,4 mld. USD, z toho členské státy EU téměř 60 mld. USD. Dle předběžných údajů OECD došlo v roce 2007 k poklesu na 103,7 mld. USD, který byl způsoben velkými nárůsty oddlužení v roce 2005–2006, jemuž neodpovídal objem oddlužení v roce 2007. Pokud nebudeme brát v úvahu oddlužení, objem pomoci stoupl o 2,4 %². Avšak nárůst v objemu pomoci, aniž by byl provázen odpovídající úrovní kvality, nezajistí potřebnou redukci chudoby – to vyžaduje ambiciózní reformy v systému pomoci. Aktivní přístup je vyžadován nejen ze strany donorů, kteří mohou zefektivnit své aktivity, ale rovněž ze strany rozvojových zemí, které mohou zlepšit způsob řízení přijímané pomoci.

At' dochází k nárůstu oficiální rozvojové pomoci (Official Development Assistance – ODA) prostřednictvím standardních alokací z rozpočtu donorských zemí, nebo prostřednictvím inovativních či dalších mechanismů, vždy je třeba v co největší míře prosazovat principy efektivnosti pomoci, a to v každé fázi procesu. V této souvislosti je cílem následujícího textu zhodnotit stav stávajících mezinárodních závazků týkajících se efektivnosti pomoci a jejich zohlednění v politikách EU, včetně speciálního vyhodnocení efektivnosti poskytování pomoci přímo do rozpočtu rozvojových zemí a principu vlastnictví rozvojových programů příslušnými rozvojovými zeměmi. Závěrem pak bude proveden rozbor dopadu navyšování objemů pomoci právě na její efektivnost.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů (ivana.vlkova@seznam.cz).

1 OECD, 2006, s. 50.

2 OECD, 2008.

1. Mezinárodní závazky na zvýšení efektivnosti pomoci

Nejprve krátce, co stojí za vznikem mezinárodních závazků v oblasti efektivnosti ODA. Od roku 1960 bylo donorskými zeměmi OECD poskytnuto téměř 650 mil. USD³ pomoci do subsaharské Afriky. Pokud si v této souvislosti položíme otázku, zda všechna tato pomoc byla efektivně vynaložena na podporu udržitelného rozvoje, je velmi obtížné hledat odpověď, neboť neexistuje pevná přímá vazba mezi zahraniční pomocí a rozvojem. A dále lze obecně říci, že hodnocení kvality (či efektivnosti) je mnohem obtížnější než hodnocení objemu poskytované pomoci.

Problémem je, že v minulosti⁴ byla značná část pomoci nesprávně využívána a řada prostředků nebyla nikdy alokována na rozvojové účely – často spíše na řešení válečných konfliktů⁵ a situace v politicky nestabilních zemích⁶. V průběhu studené války byla pomoc obvykle poskytována na základě geopolitických preferencí, které byly založeny zejména na oblíbenosti či spřátelenosti příslušného režimu, aniž by byla brána na zřetel otázka lidských práv a demokracie. Koloniální vazby byly a nezdá se, že by stále (skrytě) jsou rovněž historickým determinantem pro alokaci pomoci. Polovina celkové pomoci během let 1960–1990 šla do zemí, jejichž systémy nebyly založeny na demokratických principech (v letech 1991–2003 to již bylo „pouhých“ 18 %). Jen 10 % bylo směřováno na země s vyšším stupněm demokracie (v letech 1991–2003 to již bylo 25 %)⁷.

Zkušenosti ukazují, že pomoc motivovaná politickými účely do zemí s nedostačnou úrovní governance⁸ (jako např. v době studené války) má malý rozvojový efekt, zatímco pomoc poskytovaná do zemí s lepší governance a závazkem k silnějším rozvojovým politikám (jako jsou Jižní Korea, Botswana nebo Thajsko) má významnější dopad. Nejen díky tomu se během posledních čtyř desetiletí délka života v rozvojovém světě prodloužila o 20 let. Během posledních 30 let se negramotnost v rozvojových zemích snížila téměř o polovinu. Od roku 1965 se v těchto zemích hrubý domácí produkt na obyvatele zvýšil v průměru o 2,2 % ročně⁹. Od roku 1990 ekonomiky rozvojových zemí rostou v přepočtu na obyvatele v průměru rychleji než země OECD. Tento pokrok ve zdravotnictví, školství a ekonomickém výkonu není náhodný. Vlády akcelerovaly růst a redukci chudoby prostřednictvím zlepšení svých politik, institucí a governance.

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 EU¹⁰. Členské státy

3 Sundberg, M., Gelb, A., 2006.

4 Jistě se tak děje i v současnosti a bude i v budoucnosti (cílem je však nesprávné postupy minimalizovat/vymýtit).

5 Od roku 1980 do roku 2002 jedna pětina veškeré pomoci do Afriky šla do zemí v konfliktu.

6 Dalším problémem je např. vysoký stupeň korupce.

7 Sundberg, M., Gelb, A., 2006.

8 Governance ve smyslu vládnutí, kvality státní správy (v dalším textu používáno již jen „governance“).

9 Goldin, I., Rogers, H., Stern, N., 2002.

10 Rovněž například jarní zasedání WB a IMF v roce 2002 měla jako jedno z hlavních témat otázku zvýšení efektivnosti poskytované rozvojové pomoci (Sedláček, P., 2002).

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.

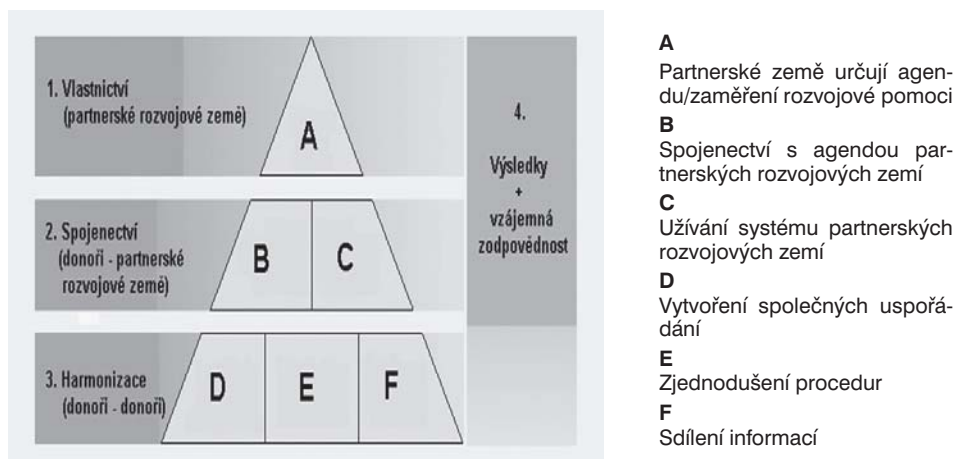
Mezinárodní společenství současně zahájilo proces sledování a redukce nákladů uvalených na příjemce pomoci z důvodu nedostatečné harmonizace donorských praktik. Výsledky Pařížského fóra poskytly silný stimul pro změnu vzorců chování mezi donory a mezi donory a příjemci pomoci přímo na místě tak, aby byl zajištěn trvale udržitelný rozvoj. Například řada analytických prací by měla být realizována přímo a v úzké koordinaci všech donorů na místě v rozvojových zemích (s cílem zajistit, aby poskytování pomoci bylo více konzistentní a koordinované). Pokud se paralelní projekty implementačních jednotek, které vykonávají řadu duplicitních činností, skutečně stanou minulostí a jestliže rozvojová politika bude mnohem lépe reagovat na lokální priority, pak bude možné dosáhnout rychlého zlepšení kvality lokálních institucí a díky tomu bude možné alokovat vyšší objemy pomoci. Za předpokladu dalšího pokroku v nevázaní pomoci a většího využívání místních a regionálních zdrojů bude nákladová efektivnost pomoci růst. Je třeba, aby efektivnost pomoci zůstala ústředním cílem v souladu s tím, jak objem pomoci roste.

V současnosti je více než 60 partnerských zemí a 40 bilaterálních a multilaterálních agentur¹¹ angažováno v procesu harmonizace a koordinace společných aktivit. V důsledku toho začínají donoři užívat zjednodušené procedury a praktiky, společnou analytickou práci, zvýšené zaměření na dodávání rozvojových výsledků, delegovanou spolupráci, společné procedury veřejných zakázek a finančního managementu a společná opatření pro rozpočtovou pomoc. **Pařížská deklarace posunula agendu efektivnosti pomoci za generální konsensus dosažený v předchozích dohodách** tohoto druhu včetně HLF-I 2003, a to především z následujících dvou hlavních důvodů.

1. Velmi vysoká úroveň participace: HLF-II o efektivnosti pomoci přivedlo dohromady mnohem větší a mnohem reprezentativnější skupinu zemí a institucí než předchozí dohody a šlo o fórum s mnohem vyšší účastí ministrů jak ze strany donorů, tak ze strany příjemců pomoci. Jednání se účastnilo 91 ministrů a vysokých úředníků z donorských a partnerských rozvojových zemí, vrcholní představitelé 26 donorských organizací¹² a dále zástupci občanské a podnikatelské veřejnosti.
2. Akce, ne slova: Pařížská deklarace je více než nějakým všeobecným prohlášením, stanovuje totiž praktické, akčně orientované postupy pro zlepšení kvality pomoci a jejího dopadu na rozvoj. 56 partnerských závazků¹³ zahrnutých do Pařížské deklarace je založeno na pěti klíčových vzájemně provázaných principech: vlastnictví, spojenectví, harmonizace, řízení na základě výsledků a vzájemné odpovědnosti.

Schéma

Pyramida efektivnosti rozvojové pomoci – hlavní přínosy Pařížské deklarace



Pramen: OECD, 2006b, s. 52.

¹¹ European Commission, 2005a, s. 118.

¹² OECD, 2006, s. 50.

¹³ OECD, 2006, s. 50.

Poprvé se donoři a rozvojové země zavázali měřit svůj úspěch (nebo selhání) při zvyšování efektivnosti rozvojové pomoci prostřednictvím sady indikátorů a cílů s termínem plnění stanoveným na rok 2010. Pokrok na úrovni jednotlivých rozvojových zemí bude monitorován ve vztahu ke 12 speciálním indikátorům efektivnosti pomoci. OECD/DAC byl v této souvislosti pověřen koordinací mezinárodního monitoringu indikátorů, jehož výstupy byly v určitých intervalech vyhodnocovány a byly předmětem jednání HLF-III v roce 2008 v Ghaně.

Mezi nejdůležitější důsledky Pařížské deklarace patří následující závazky participujících států:

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

Konkrétní kvantifikovatelné cíle pro rok 2010 byly stanoveny pro 11 z indikátorů uvedených v tabulce (s výjimkou indikátoru č. 8). Tyto cíle, které zavazují obě skupiny – donory i partnerské země – jsou navrženy za účelem zajištění a kontroly pokroku na globální úrovni mezi signatáři Pařížské deklarace. Jejich smyslem není nahradit individuální cíle jednotlivých donorů či partnerských zemí, ale spíše poskytnout flexibilní základnu pro hodnocení výsledků.

Tabulka
Indikátory Pařížské deklarace

Č.	Indikátory Pařížské deklarace pro zvyšování efektivnosti rozvojové pomoci	Globální základna 2005	Cíl pro rok 2010
1	Partnerské rozvojové země disponují vlastní strategií rozvoje	17 % zemí splnilo kritéria	Minimálně 75 %
2a	Spolehlivý systém managementu veřejných financí	31 % zemí splnilo kritéria	Polovina partnerských zemí zvýší svou kvalitu systému
2b	Spolehlivý systém veřejných zakázek	(dosud není k dispozici)	1/3 partnerských zemí zvýší kvalitu systému
3	Toky pomoci jsou v souladu s národními prioritami rozvojových zemí	88 %	94 %
4	Posílení odborných kapacit prostřednictvím koordinované technické pomoci	48 %	50 %

5a	Využívání managementu veřejných financí partnerských rozvojových zemí pro alokaci pomoci	40%	80 %
5b	Využívání systému veřejných zakázek partnerských rozvojových zemí pro distribuci pomoci	39 %	80%
6	Zamezení vzniku paralelních projektových implementačních jednotek donorů	1832	611
7	Zvýšení prediktability toků pomoci	70 %	87 %
8	Nevázání pomoci	75 %	Zajistit pokrok při zvyšování tohoto ukazatele
9	Využívání společných přístupů, opatření, procedur při realizaci pomoci	43 %	66 %
10a	Zvýšit počet společných donorských misí	18 %	40 %
10b	Zvýšit koordinaci donorů při zpracovávání analýz	42 %	66 %
11	Hodnocení výkonu rozvojových zemí na základě výsledků	7% zemí splnilo kritéria	38 %
12	Vzájemná zodpovědnost	38 % zemí splnilo kritéria	100 %

Pramen: OECD, 2007, s. 53.

Pokud jde o výsledky a plnění závazků v oblasti efektivnosti, byly první konkrétní závazky dohodnuty v roce 2005 v rámci Pařížské deklarace. V návaznosti na to proběhl v roce 2006 průzkum vedený OECD (pokrýval ale pouze vzorek 34 rozvojových zemí, 37 % relevantních toků pomoci), který se zabýval zmapováním situace v roce 2005 a vytvořením základny pro hodnocení plnění cílů, jež by mělo proběhnout v roce 2008 a v roce 2010.

Z provedeného průzkumu vyplývá, že pro mezinárodní společenství jsou největší výzvou indikátory č. 1, 11, 12 a značné úsilí bude třeba vynaložit pro dosažení indikátorů č. 5, 6, 10a. Z průzkumu tedy vyplynulo, že řada úkolů stojí nejen před rozvojovými zeměmi, ale rovněž před donory (viz tabulka výše), stejně jako část potenciálu potřebného pro zlepšení

Otázkou efektivnosti rozvojové pomoci se po teoretické a metodické stránce nezabývá v rámci mezinárodních organizací pouze OECD, ale například i Mezinárodní měnový fond. Jeho experti přišli v roce 2006 s následujícím hodnocením¹⁴:

1. Pomoc je nyní primárně alokována vládám, které respektují základní demokratické principy a lidská práva. K tomu dochází díky větší selektivitě pomoci a rozšíření demokratických institucí a zajištění demokratického průběhu voleb v řadě afrických zemích.
2. Globálně došlo ke zvýšení selektivity – rozhodování donorů v rámci systému alokace pomoci na základě výkonu. Je to především díky zvětšení významu kvality „vládnutí“. (Bilaterální a multilaterální pomoc byla charakteristická slabou

14 Sundberg, M., Gelb, A., 2006.

selektivitou politik až do roku 1991 – pomoc byla alokována s malou vahou kladenou na management a governance.)

3. Panuje shoda na nutnosti: zvýšit kvalitu pomoci redukcí počtu agentur a institucí angažovaných v alokaci pomoci; harmonizace procedur pomoci za účelem redukce nákladů pro příjemce; zabývat se vázanou pomocí a usilovat o co nejúžší propojení priorit donorů s prioritami příjemců pomoci.
4. Indikátory governance ukazují, že mnoho zemí zlepšilo management veřejných zdrojů posílením dohledu a boje s korupcí. Indikátory managementu veřejných financí, které jsou sestaveny pro těžce zadlužené země v rámci iniciativy HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), ukazují, že od roku 1999 mnoho zemí zlepšilo svůj management veřejných výdajů.
5. Je evidentní zvrat v odlivu kapitálu z Afriky. S ohledem na proces demokratizace a zlepšení ekonomických ukazatelů je kapitál častěji reinvestován v příslušné domovské zemi.

V současnosti dochází ke změnám (jak na straně donorů, tak na straně rozvojových zemí), které mají potenciál zajistit, že do rozvojových zemí budou směřovány větší a kvalitnější objemy rozvojové pomoci.

2. Základní principy efektivnosti (3K) a role EU

Rozvojová pomoc je kompetencí sdílenou členskými státy a Společenstvím tak, jak je zakotveno v současných smlouvách. Avšak pokud hodlá EU dodržet své sliby a zasadit se o zvýšené úsilí v boji proti chudobě, musí být pomoc více efektivní. Koordinace, komplementarita a koherence (tzv. 3K) jsou podstatnými elementy rozvojové spolupráce EU, vnitřně propojenými s teorií i s praxí. Vyplyvá to i z jednání na **HLF-II, kde se EU nad rámec oficiální deklarace jednostranně zavázala k dodatečným speciálním cílům:**

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

Mnoho členských států EU vykonává bilaterální spolupráci v rozvojových zemích paralelně k té, která je vykonávána Evropskou komisí (dále EK). To je důvod, proč je důležité zajistit vyšší úroveň koordinace mezi ES a členskými státy v oblasti rozvojové pomoci tak, aby bylo zabráněno duplicitám a maximalizován účinek pomoci. Tato koordinace přichází v úvahu jak ve fázi přípravy strategií, tak při realizaci projektů. Posílení operativní koordinace mezi ES a členskými státy je úkolem pro delegace EK v příslušných rozvojových zemích v úzké spolupráci s předsednickou zemí. Při absenci delegace EK v příslušné zemi by zodpovědnost za koordinační proces přijala

předsednická země. Veškerá koordinace by měla posílit roli přijímajících zemí při celkovém řízení pomoci, přičemž jejich role by se měla stát dominantní.

V rámci úsilí o zvyšování koordinace vyzvala Rada Evropskou komisi a zainteresované členské státy, aby v limitovaném počtu rozvojových zemí (Bangladéš, Burkina Faso, Etiopie, Ghana, Haiti, Mali, Mosambik, Nikaragua, Rwanda, Senegal, Jihoafrická republika, Tanzanie, Vietnam, Uganda a Zambie) iniciovaly vznik společných rozvojových strategií, které by měly vycházet z dosavadních úspěchů společné spolupráce a tyto úspěchy prohlubovat. Komise identifikovala některé oblasti, ve kterých může ES nabídnout skutečnou přidanou hodnotu:

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

Členské státy EU všeobecně uznávají koherenci politik jako vysoce důležitý proces, který vyžaduje specifickou pozornost. Zvláštním případem je Švédsko, kde byla v prosinci 2003 představena politika pro globální rozvoj s explicitním cílem přispět k rovnovážnému a udržitelnému globálnímu rozvoji jako jedinému překlenujícímu cíli pro všechny oblasti politik a politického rozhodování v zemi. Řada členských států EU přijala specifické iniciativy k posílení koherence rozhodovacího procesu a jejich domácích politik. V Německu jsou všechny nové legislativní návrhy vyhodnocovány z hlediska rozvojové spolupráce. Řada členských států má posílenou spolupráci napříč různými vládními ministerstvy a vytvořeny meziministerské komise k zajištění politik pro rozvoj (např. Rakousko, Velká Británie, Maďarsko, ČR a Portugalsko). Rovněž Nizozemsko a Finsko jsou velmi aktivní ve svém úsilí o koherenci všech politik k zajištění rozvojových cílů.

Mezi politiky ES s dopadem na rozvojovou politiku patří např. obchod, životní prostředí, bezpečnost, zemědělství, potravinové zabezpečení, rybářství, migrace, výzkum, informační společnost, energetika a doprava; tedy řada vnitřních a vnějších politik ES. Z tohoto hlediska můžeme v rámci ES identifikovat dvě hlavní oblasti zvyšování koherence – koherenci mezi rozvojovou politikou a (a) vnějšími politikami „RELEX family“, tj. především obchodní a zahraniční politikou, (b) vnitřní politikou ES, tj. především společnou zemědělskou politikou a společnou politikou rybolovu.

Rozdílná kompozice regionů, různé priority, komisaři a DGs jsou často příčinou toho, že v rámci vnější politiky ES existují rozdílné cíle. Regionální programy mají rovněž svá vlastní pravidla, ale v posledních letech došlo k procesu jejich harmonizace. Ačkoliv již fungují vhodné mechanismy pro posuzování koherence nových politik, není zcela dořešen mechanismus hodnocení koherence existujících vnitřních komunitárních

politik (CAP – Common Agricultural Policy a CFP – Common Fisheries Policy). V této souvislosti byla role „RELEX family“¹⁵ v politice koherence v minulosti několikrát kritizována, protože se zaměřovala primárně pouze na vnější politiky ES a zcela byly opomíjeny některé klíčové nekoherentnosti vznikající z vnitřních komunitárních politik (rybolov – CFP, zemědělství – CAP)¹⁶.

V tomto směru je možné **Prohlášení o rozvojové politice z roku 2000** (Development Policy Statement 2000 – DPS 2000) považovat za jeden z prvních důležitých pokusů o vytvoření předpokladů pro akceschopnou koordinaci, koherenci a komplementaritu mezi donory EU. Z toho vycházel i **Evropský konsensus o rozvoji** z roku 2005. Ačkoliv se nejedná o právně závazný dokument, poskytuje značné garance, že rozvoj bude hrát efektivní roli v mixu vnějších akcí EU a bude nástrojem jejich užší koherence. Jde o politický konsensus mezi třemi klíčovými institucemi – Radou, EK a Evropským parlamentem, což vytváří dobrý základ pro jejich intenzivnější spolupráci v této oblasti a celkově dodává tomuto dokumentu větší politickou váhu. Evropský konsensus vytváří nové základy pro pokrok v oblasti komplementarity mezi programy rozvojové spolupráce ES a jednotlivých členských států.

Pro zvýšení efektivnosti ODA Evropské unie podniká EK následující kroky.

- **Atlas donorů:** Komise reviduje a aktualizuje Atlas donorů globálně mapující pomoc EU. Specifikace objemů a zaměření pomoci poskytované jednotlivými donory EU do určitých regionů umožní podrobnější analýzu a návrhy na rozšíření spolupráce donorů EU v regionálním kontextu.
- **Komplementarita mezi donory EU:** Z tohoto hlediska vidí EK jako důležité rozdělení úkolů mezi EU donory v určité rozvojové zemi nebo regionu. Díky tomu by mělo být zajištěno, že pomoc různých členských států vygeneruje přidanou hodnotu, aniž by došlo k překrývání aktivit.
- **Zvyšování společných aktivit:** nástrojem pro zvýšení rozsahu společných aktivit by měl být především mechanismus kofinancování. Do roku 2010 navrhne EK, na základě vývoje současných kofinančních aktivit s členskými státy, parametry nového kofinančního mechanismu.¹⁷
- **Posílení společné vize EU:** Komise bude podporovat sdílené analýzy a debatu o rozvoji prostřednictvím (a) rozsáhlé sítě rozvojových výzkumných center, (b)

15 RELEX family byla ustanovena v roce 1995. Operuje formálně na úrovni generálních ředitelů (DG) a komisařů s cílem zajistit koherenci v horizontálních otázkách napříč oblastmi vnějších vztahů. Funguje jako určitý druh vnitřního konzultačního mechanismu s úředníky z různých RELEX DGs, kteří připravují informace o příslušných průřezových problémech týkajících se více DGs. Tato skupina přijímá rozhodnutí týkající se problémů s koherencí vnějších vztahů.

16 OECD, 2002, s. I-69–I-70.

17 Rada zdůraznila urgentní potřebu revidovat některá existující pravidla ES tak, aby je dala do souladu s požadavky Pařížské deklarace – zvláště pokud jde o společné aktivity EU zaměřené na kofinancování. Rada podpořila záměr EK přijmout nová pravidla rozvoje rozsáhlé kofinanční struktury do roku 2006, která by již měla zohlednit nadcházející navýšování pomoci, stejně jako rostoucí donorskou kapacitu nových členských států a potřeby některých malých členských států. Zvýšení společných aktivit představuje katalytickou roli pro kofinancování EU.

organizace každoročních „evropských rozvojových dnů“ ve formě letních univerzit, (c) zaměstnaneckých tréninkových programů na téma rozvojové spolupráce.

- **Společná opatření na místě:** Komise navrhuje podporovat flexibilní společné postupy za účelem harmonizace rozvojových politik donorů EU přímo na úrovni pilotních zemí, tj. „v terénu“.
- **Přehled týkající se rozvojových pravidel a procedur EU:** za účelem zajištění transparentnosti bude EK pravidelně prezentovat přehled o programování, zakázkách, pravidlech řízení vztahů s NGOs a pravidlech subvencí.

Vzhledem k potřebě dosažení určitého stupně koordinace, komplementarity a koherence je třeba prověřit stávající systém rozvojové politiky EU, a to zejména z hlediska zdrojů a struktury tak, aby EU byla schopna čelit mezinárodním výzvám ke zvýšení efektivity pomoci a za tímto účelem identifikovala existující mezery. Je tedy třeba pravidelně zpracovávat přehled o stávajících aktivitách a systémech donorů EU a v této souvislosti rovněž označit nepokryté sféry (tzv. sirotčí země a sektory).

3. Efektivnost z hlediska navyšování ODA 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 nemoci¹⁸ nebo vytěsnění domácích úspor. Pomoc má, stejně jako investice, klesající užitek. Bod nasycení pomoci se pohybuje přibližně mezi 15–45 % jejího podílu na GDP příslušné domácí ekonomiky¹⁹ – za touto hranicí se každý marginální užitek stává negativním²⁰ (míra návratnosti dalšího navýšení pomoci klesá pod minimální akceptovatelnou úroveň). Příčinou klesajícího užítu je omezená absorpční kapacita, která limituje efektivnost pomoci a rovněž i potenciální roli nárůstu pomoci při dosahování MDGs (Millenium Development Goals).

Stav nasycení pomoci může být způsoben makroekonomickými, institucionálními, infrastrukturními, sociokulturními omezeními nebo limity lidského kapitálu. Země s dobrými politikami a institucemi mohou absorbovat větší množství pomoci. V zemích s nízkou kapacitou přichází bod nasycení mnohem dříve a dodatečné objemy pomoci nejsou příliš produktivní. **Navyšování pomoci musí být spojeno s kvalitním**

18 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.).

19 Clemens, M., Radelet, S., 2003, s. 134.

20 Jde o bod, kdy přílišná závislost na pomoci neguje hodnotu dalších toků pomoci.

managementem, který je schopen ovlivnit absorpční kapacitu a zajistit, že se tato kapacita postupně posiluje přiměřeně objemu toků pomoci²¹ tak, aby došlo k dosažení MDGs. Zlepšení v good governance a institucionálních strukturách pomáhá zajistit vyšší produktivitu a podporuje realizaci rozvojových strategií. Instituce a institucionální základna mají tedy bezpochyby důležitý vliv na rozvoj. Speciálně v LICs je třeba více institucionálních kapacit ke generaci dlouhodobých strategií, politik a programů.

V souvislosti s přijímáním pomoci je zásadní především transparentnost a účinnost rozpočtového systému, modelů vládních výdajů, stupně decentralizace zdrojů, mechanismus definování politických priorit a systém zodpovědnosti. Důležité je definování priorit v rámci veřejných investic (především by mělo jít o investice do základní infrastruktury s cílem vytvoření předpokladů pro vyšší produktivitu a dále o výdaje do vzdělávání, neboť zajištění vzdělané pracovní síly je časově náročné). Jde o významné předpoklady a podmínky pro to, aby zahraniční pomoc postupně ustoupila domácím a soukromým zdrojům.

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.) V extrémních případech by to mohlo vést k oslabení růstového potenciálu ekonomiky s nepříznivými střednědobými důsledky pro veřejné příjmy nebo konkurenceschopnost země.

Studie mezinárodních organizací v řadě případů dokládají, že **potřeby alokace pomoci rozvojovým zemím nejsou dostatečně naplněny**. Konzervativní odhady Světové banky ukazují, že celých 30 mld. USD by mohlo být v krátkém období bez problémů absorbováno rozvojovými zeměmi se zdravými institucemi a politikami²². Pokud v rámci určitého období více zemí zlepší své politiky, mohlo by být absorbováno dalších 50 mld. USD²³. Množství pomoci, které jsou rozvojové země schopny přijmout, se zvyšuje v návaznosti na zvyšující se kvalitu politického, institucionálního a dalšího prostředí v rozvojových zemích.

Schopnost rozvojových zemí produktivně absorbovat velká množství vnější pomoci je klíčovým problémem navyšování pomoci. V diskusi o něm se můžeme setkat v zásadě se dvěma názory: na jedné straně stojí zastánci všeobecného navyšování

21 V zemích, kde řízení a instituce jsou slabé, hledají donoři vhodné a efektivní způsoby toků pomoci, které zohledňují potřebu vyvarovat se poškození národního systému a potřebu dlouhodobé udržitelnosti.

22 Samozřejmě, ne všechny vlády rozvojových zemí budou schopny plánovat a využívat velké množství nových přírůstků v pomoci okamžitě – některé budou čelit problémům s kapacitou veřejného sektoru. Dobrou zprávou však je, že v mnoha případech reaguje institucionální kapacita na zvýšené toky financí velice rychle a efektivně. V tomto směru je rovněž nezbytná technická pomoc donorů, která je jednou z neopomenutelných forem pomoci.

23 European Commission, 2005c, s. 6.

pomoci, kteří se odvolávají na potřebu nárůstu ODA za účelem dosažení MDGs, na druhé straně stojí zastánci efektivnosti pomoci upozorňující na nebezpečí příliš velkých objemů pomoci dodávaných nad rámec aktuální absorpční kapacity příslušné země.

V souvislosti s výzvami na trvalé zvyšování ODA je třeba klást primární důraz na efektivnost využívání alokovaných prostředků. Důraz na efektivnost by však neměl snižovat objem pomoci pro rozvojové země (často se lze setkat s názorem, že je třeba odmítat veškeré návrhy na navyšování ODA, pokud nebude možné zajistit, aby dodatečná pomoc byla utracena maximálně efektivním způsobem). Stále existují obrovské nenaplněné základní potřeby obyvatelstva v rozvojových zemích, které mohou absorbovat miliardy, a vynaložené prostředky mohou mít tedy přímý dopad na redukci chudoby.

Dobře si vedoucí země by měly obdržet více pomoci na obyvatele než země se stejnou úrovní chudoby, které si vedou méně úspěšně (ačkoli některé studie upozorňují na to, že efektivnost pomoci je citlivá na politické prostředí, většina donorů tento přístup preferuje), v této souvislosti je však třeba vždy zohlednit důvody „neúspěchu“. Pokud se na tuto diskusi podíváme z perspektivy MDGs – tedy cílů, které byly přijaty pro rozvojové země s různou úrovní efektivnosti pomoci – lze jen souhlasit, že alokace pomoci pouze zemím s nejvyšší efektivností může přispět ke splnění globálních cílů, ale současně je třeba namítnout, že pak nedojde k pokroku v cílech MDGs v zemích s nižší efektivitou pomoci a často s mnohem větším rozsahem chudoby.

Efektivnost do velké míry souvisí i se systémem rozvojové pomoci jednotlivých donorů a mechanismy její distribuce. Způsob, kterým je systém pomoci organizován, a chování donorských agentur může rovněž být významným zdrojem omezení absorpční kapacity. Země přijímající pomoc musí jednat s velkým množstvím donorských organizací, přičemž každá z nich prosazuje své postupy v rámci často malých a rozptýlených projektů, které nejsou dostatečně koordinovány s ostatními. Takováto fragmentace vyvolává vysoké transakční náklady a nároky na omezené vládní kapacity rozvojových zemí, zabírá čas a spotřebovává zdroje na úkoly mnohdy odlišné od vládních priorit příslušné rozvojové země. Zvyšování objemů pomoci alokovaných ve formě sektorové či všeobecné podpory rozpočtu představuje určité řešení těchto problémů, které však nelze aplikovat celoplošně a vždy je nutno důkladně zvážit všechny okolnosti.

Mezi úkoly, na které je třeba se soustředit, patří rychlejší pokrok v harmonizaci donorských praktik a větší podpora systémů managementu veřejných financí v rozvojových zemích. Je třeba zajistit důkladnější systém evaluace s důrazem na efektivnost pomoci. To má význam pro konstruktivní dialog mezi donory o problémech, jako jsou vztah mezi ekonomickým růstem a redukcí chudoby, výrobním a sociálním sektorem, veřejným a soukromým sektorem a příslušnými formami pomoci.

Stejně jako každá oblast lidské činnosti může být i rozvojová pomoc více efektivní, což je důvodem toho, že rozvojové agentury, vládní i nevládní, kladou důraz na evaluaci a proč je kladen zvýšený důraz na co možná nejširší aktivní účast rozvojových zemí jako takových na návrhu, řízení a hodnocení programů zaměřených na boj proti chudobě. Potřeba globálního nárůstu objemu pomoci je zřejmá. Komplikací však často

je, že větší objemy pomoci přicházejí do rozvojových zemí za cenu snížené kvality pomoci. Růst kvality pomoci by měl jít ruku v ruce s nárůstem objemu pomoci – větší donorská koordinace by měla vést k lepší alokaci zdrojů pomoci v chudých zemích.

Závěr

Pouhé zvýšení toků pomoci nemusí ve svém důsledku vůbec znamenat žádný zásadní pokrok v oblasti redukce globální chudoby. Z tohoto hlediska je třeba klást důraz na prosazení principů efektivnosti do způsobů a metod poskytování pomoci a zvýšení kvality jejího managementu. Nástrojem pro to je harmonizace donorských praktik, koordinace, koherence a komplementarita mezi domácími a externími politikami EU a stejně tak tvorba společných rozvojových strategií, tj. konzistentní rozvojová politika ES a jednotlivých členských států vyhovující přijatým mezinárodním závazkům. Avšak široké spektrum zaangażovaných institucí, rozdílná kompozice regionů, různé priority, komisaři a DGs jsou často příčinou toho, že v rámci vnější politiky ES existují rozdílné cíle.

Kredibilita rozvojové spolupráce ES stejně jako v případě ostatních donorů závisí do značné míry na monitoringu a evaluačním systému, který zajišťuje včasné informace o výsledcích a strategickém dopadu pomoci. Je třeba zajistit, aby rozvojové programy a projekty realizované EU byly maximálně transparentní, predikovatelné, udržitelné, řízené na základě výsledků a založené na principu vzájemné zodpovědnosti a vlastnictví, kdy rozvojové země by měly vykonávat efektivní vedení nad rozvojovými politikami, strategiemi a koordinovat rozvojové úsilí.

Směrování pomoci do dobře řízených zemí zvyšuje důvěru soukromého sektoru a podporuje důležité veřejné služby. A naopak ve špatně řízených zemích pomoc vytlačuje soukromé investice. Důraz na efektivnost by však neměl snižovat objem pomoci pro rozvojové země. O pokrok v plnění MDGs je třeba usilovat v zemích jak s vysokou, tak zejména s nízkou efektivitou pomoci, která je spojena a způsobena vyšší úrovní chudoby v těchto zemích. Efektivita pomoci rovněž do velké míry souvisí i se systémem rozvojové pomoci jednotlivých donorů a mechanismy její distribuce.

V současnosti je jako hlavní cíl donorů při poskytování pomoci deklarováno vymýcení chudoby jako takové. Potom ovšem hodnocení dopadu jejich pomoci by mělo vycházet z toho, zda toky pomoci mají pozitivní dopad na výsledky indexu lidského rozvoje (HDI – Human Development Index). Avšak i přes vzrůstající důraz na redukci chudoby jako primární cíl zahraniční pomoci není stále rozvinutý výzkum dopadů pomoci na chudobu a lidský rozvoj. Důvodem je především velké množství problémů a překážek při sběru a vyhodnocování rozsáhlých souborů dat. Navíc, vzhledem k tomu, že zahraniční pomoc je pouze doplňujícím zdrojem vládních příjmů a jedním z mnoha nástrojů boje s chudobou, je velmi těžké vůbec izolovat efekt pomoci od vlivu ostatních faktorů.

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.
- CLEMENS, M.; RADELET, S. 2003. Absorptive Capacity: How much is too much? 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://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.
- CHOWDHURY, A.; MCKINLEY, T. 2006. Gearing Macroeconomic Policies to Manage Large Inflows of ODA: Implications for HIV/AIDS Programmes. International Poverty Center [Working Paper, Number 17]. Brasilia : UNDP, 2006. ISSN: 1812-108X.
- OECD. 2002. Development Co-operation Review, European Community. Paris : OECD, 2002. www.oecd.org.
- OECD. 2003. Rome Declaration on Harmonization. 2003. Rome : OECD, 2003. www.oecd.org.
- OECD. 2005. Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005. Paris : OECD, 2005. www.oecd.org.
- OECD. 2006. Development Co-operation Report 2005. Paris : OECD, 2006. ISBN 92-64-036512.
- OECD. 2007. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results. Paris : OECD, 2007. www.oecd.org.
- OECD. 2008. Debt Relief is down: Other ODA rises slightly. Paris : OECD, 2008. www.oecd.org.
- SEDLÁČEK, P. 2002. Zasedání IMFC a DC ve Washingtonu. *Bankovníctví*. 2002, roč. 38, č. 5, s. 9. ISSN 1212-4273.
- SUNDBERG, M.; GELB, A. 2006. Making Aid Work. *Finance and Development*. 2006. vol. 43, no. 4, Washington (DC) : IMF, 2006. www.imf.org.

THE EFFECTIVENESS OF DEVELOPMENT ASSISTANCE AS A MEANS OF INCREASING THE OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IMPACT

Abstract: The purpose of this paper is to analyse in depth the EU and international efforts in the field of increasing the ODA effectiveness with respect to the situation of poverty in the developing world, development assistance management, and the current initiatives on searching for potential solutions to this crucial issue.

In connection with poverty traps in developing countries, the EU has come up with many important initiatives in the field of international development policy and its effectiveness, which indicates a strong commitment of Member States towards poverty eradication.

In any case, there is always a need to pay attention to the principles of effectiveness of ODA and improving its quality and impact. The international community together with the EU Member States should consider carefully the limits to the absorption capacity of developing countries and the relationship between ODA increases and ODA effectiveness.

Keywords: Effectiveness, development assistance, absorption capacity

JEL Classification: F35