

**POLICY PAPER**

**PROČ ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE NESTAČÍ  
KE SNÍŽENÍ SVĚTOVÉ CHUDOBY?  
STRATEGIE PODPORY KOHERENCE POLITIK  
PRO ROZVOJ V ČESKÉ REPUBLICE**

**(Prošlo oponentním řízením)**

**Ondřej Horký**

červenec 2008

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.**  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1

# Proč rozvojová spolupráce nestačí ke snížení světové chudoby?

## Strategie podpory koherence politik pro rozvoj v České republice

Ondřej Horký

### Úvodní shrnutí

- Zvyšování objemu a efektivity rozvojové spolupráce představuje pro Českou republiku důležitou vnitřní výzvu i mezinárodní závazek. Ve stále více propojeném světě však nemá smysl a **nepovede ke snížení světové chudoby, pokud země nebude posilovat koherenci politik pro rozvoj** a sledovat existující negativní a možné pozitivní dopady svých dalších politik na rozvojové země.
- Ačkoli se Česká republika ke koherenci politik formálně přihlásila a disponuje dostatečným legálním a institucionálním rámcem pro její prosazování, nevyvíjí téměř žádnou činnost pro její podporu. Nedaří se jí ani dostatečně navyšovat objem rozvojové pomoci, a proto koherence politik pro rozvoj představuje **alternativu pro znovuzískání vedoucí pozice v rozvojových politikách** mezi novými členskými zeměmi Evropské unie.
- Její prosazování je obtížný a zdoluhavý proces, a proto je nutné s ním začít ihned. **České předsednictví Evropské unie a probíhající transformace dvoustranné pomoci představují mimořádnou příležitost.** Domácí aktéři si jednak uvědomí, jakou důležitost širšímu pojetí rozvoje připisuje Evropská unie, jednak se koherence stane vzácnou možností, jak se rezorty budou moci zapojit do rozvojové politiky po plánovaném snížení počtu prioritních sektorů.
- **Ministerstvo zahraničních věcí ČR by mělo využívat stávajících mechanismů** a naplňovat je novým obsahem, zejména pak na „měkkých“ úrovních zvyšování povědomí, analýzy nekoherencí a zapojování dalších politických aktérů, kteří vědomě nebo nevědomě ovlivňují rozvojový svět více než rozvojová spolupráce.
- **Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci by se měla stát fórem** pro diskusi koherence politik pro rozvoj v souladu se svým statutem a po získání politické podpory by měla uvažovat o vytvoření příslušné pracovní skupiny.

- **Zahraničněpolitické výbory Parlamentu ČR by se měly inspirovat svými protějšky** ve zkušených dárcovských zemích a jejich rolí v dohlížení nad koherencí vládních politik.

## Úvod

I přes stovky miliard amerických dolarů rozvojové pomoci se dosud **nepodařilo vymýtit světovou chudobu**, což je jeden z hlavních cílů mezinárodního společenství. Pokud vynecháme Čínu, počet mužů, žen a dětí žijících s méně než jedním americkým dolarem na den se od 80. let nezměnil a celkově dosahuje téměř miliardy. I kdyby rozvinuté země plnily své závazky v navyšování objemu a účinnosti pomoci, chudoba se nesníží, pokud zároveň nebudou omezovat záporné a posilovat kladné dopady svých dalších politik na rozvojové země.

Od počátku 90. let **proto Evropská unie a Výbor pro rozvojovou pomoc OECD prosazují zvyšování koherence politik pro rozvoj**. Tento pojem lze nejnadhěji chápat záporně, tedy jako odstranění takových politik, které vědomě nebo nevědomě poškozují výsledky rozvojové spolupráce, například v oblastech mezinárodního obchodu, bezpečnosti a migrace, zemědělství a rybolovu, životního prostředí, klimatických změn a energie. Koherence politik pro rozvoj však může znamenat i posílení kladných vlivů politik vedenými rezorty, které byly dosud k rozvojovým zemím lhostejné.

**Cílem tohoto policy paperu je navrhnout účinnou strategii** k posílení koherence českých politik pro mezinárodní rozvoj. Vychází z neúspěchu prozatímních aktivit vyvinutých v oblasti koherence a opírá se o výzkum, jenž klade velký důraz na „měkké“ roviny koherence, zvláště pak na úrovni povědomí, rozumění a analýzy. Snaží se proto v nejvyšší možné míře využívat stávající institucionální nástroje a navazovat na dosavadní činnosti Ministerstva zahraničních věcí ČR, Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci a Parlamentu ČR.

## Co dělá Česká republika pro koherenci politik pro rozvoj?

Potřeba koherence politik pro rozvoj roste velmi rychle: zvyšuje se s propojeností rozvinutého a rozvojového světa a tím se zvětšují i spojená rizika a příležitosti. Například význam obchodu, investic a remitencí pro rozvojové země roste mnohem rychleji než objem rozvojové pomoci, která se tak stává relativně méně důležitou. **Česká republika sice koherenci formálně převzala** do vládních dokumentů upravujících oblast rozvojové spolupráce a částečně vytvořila i institucionální mechanismy pro její naplňování, avšak prakticky žádnou činnost pro její prosazování nepodnikla.

Dnes lze téměř s jistotou říci, že **Česká republika do roku 2010 nesplní svůj závazek Evropské unie** dosáhnout podílu objemu vládní rozvojové pomoci na hrubém národním příjmu ve výši 0,17 %. Země ztrácí své prvenství v rozvojové politice mezi novými členskými státy; větší důraz na koherenci politik pro rozvoj proto představuje příležitost i pro zvýšení její mezinárodní prestiže. Navyšování rozvojových rozpočtů je jistě samo o sobě obtížným krokem, zvláště pak v situaci fiskálních reforem a snižování schodků veřejných rozpočtů. Nemělo by být vnímáno jako úlitba příslušnosti ke klubu nejbohatších zemí světa, ale mělo by vycházet ze skutečného zájmu o naplňování Rozvojových cílů tisíciletí.

V **české rozvojové konstituenci panuje mylný názor**, že koherence politik pro rozvoj představuje téma, kterému se země může věnovat až po ukončení probíhající reformy systému dvoustranné pomoci. Nejprve je prý nutné posílit samotnou rozvojovou spolupráci, aby se zvýšil vliv rozvojové politiky na ostatní politiky. Na špici v prosazování koherence politik dnes opravdu stojí nejzkušenější dárcovské země, svět se však mění příliš rychle na to, aby Česká republika mohla kopírovat jejich lineární vývoj a čekat, než se projeví politická vůle pro navyšování rozvojového rozpočtu. Postupné prosazování koherence je časově náročný proces, a proto je potřeba začít co nejdříve.

---

*„V souladu s mezinárodním principem koherence politik pro rozvoj Česká republika při provádění dalších politik, které mohou ovlivnit partnerské země, zohledňuje cíle a standardy zahraniční rozvojové spolupráce.“*

*Usnesení vlády č. 302 ze dne 31. března 2004*

---

## **Překážky a úskalí**

Koherence politik pro rozvoj nezačíná sladěním protichůdných politik nebo jejich posunem k většímu prospěchu rozvojových zemí. **Musí totiž proběhnout na vícero úrovních** a rovina politik je spíše až jejím výsledkem. V první řadě musí zúčastnění aktéři o koherenci získat povědomí. Dále si musí být vědomi stávajících nekoherencí nebo rozvojových příležitostí v jejich oblastech. Zvyšování koherence proto vyžaduje schopnost a prostředky analýzy. Je také nutné, aby stejně chápali samotný význam pojmu rozvoj, jinak dochází k podobným nedorozuměním jako v případě odlišného porozumění cílů rozvojové spolupráce. Sblížení zájmů jednotlivých odborů nebo celých rezortů je pak další nutnou podmínkou pro provádění koherence. Pouze pokud jsou tyto podmínky splněny, lze koherenci sledovat, vytvářet strategie a podporovat institucionální mechanismy pro její zavádění, začleňovat ji do legislativy a nakonec aplikovat ve vytváření politik a každodenním rozhodování.

Závěrečná doporučení se zaměřují **pouze na koherenci mezi různými vládními politikami**. Ve skutečnosti v oblasti rozvoje působí mnohem více aktérů než jednotlivá ministerstva rozvinutých zemí. Kromě často zmiňované koherence mezi evropskými politikami lze rozebírat a hodnotit také koherenci mezi politikami národních států a mezinárodních organizací nebo mezi rozvojovými strategiemi dárců a jejich partnerů v rozvojovém světě. Naopak na nižší úrovni lze sledovat koherenci uvnitř rozvojové spolupráce a v rámci jednotlivých rezortů, v českém kontextu pak zejména koherenci mezi zahraniční a rozvojovou politikou. Vzhledem k odlišnému sekčnímu zařazení Odboru pro lidská práva a transformační politiku a Odboru pro rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc budou v budoucnosti narůstat nekoherence mezi lidskoprávní a rozvojovou politikou. Mezirezortní nekoherence však rozvojovým zemím škodí nejvíce.

**Proti koherenci stojí mnoho překážek.** Dosáhnout alespoň částečné shody zájmů mezi jednotlivými rezorty na nejvyšší úrovni je složité, neboť každý chrání legitimní zájmy jiné konstituce a některé z nich odpovídají především partikulárním zájmům soukromých aktérů. Shoda na co možno nejvyšší politické úrovni je nutnou, ale ne dostačující podmínkou. Změny je potřeba provést také na nejnižších rozhodovacích úrovních státní správy, které se vyznačují úzkým pojetím své role a specifickou institucionální kulturou.

---

*„Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci [...] zajišťuje vzájemnou koherenci mezi cíli a prioritami zahraniční rozvojové spolupráce a ostatními nástroji vládní politiky, které mají nebo mohou mít přímý či nepřímý dopad na rozvojové země.“*

*Statut Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci*

---

Koherence politik pro rozvoj má však též své hranice. Její **dokonalé prosazení je nejen nemožné, ale také nežádoucí**. Nese určité „transakční náklady“, může vést k sebezahledění do vlastních institucionálních mechanismů, a zastírat tak neschopnost jednotlivých politik prosazovat své cíle přímo v rozvojových zemích. Především však k naprosté shodě zájmů ve prospěch rozvojového světa může dojít pouze v totalitárním režimu: množství často protikladných zájmů a jejich vyvažování je základem demokratických společností.

Evropská komise například při propagaci koherence politik pro rozvoj klade důraz na „příležitost“, na „synergie“ a „situace typu výhra-výhra“. Nemá však smysl zastírat, že takových případů se v krátkém časovém období vyskytuje velmi málo a koherence pro rozvoj nejčastěji znamená prosazování zájmů rozvojového světa na úkor bezprostředních národních zájmů. Proti této námitce je vhodné argumentovat **dlouhodobým přibližováním zájmů rozvojových a rozvinutých zemí**: prosperita chudé části světa je v zájmu České republiky. V ostatních případech je nutné na

nekoherence otevřeně poukazovat a požadovat jejich odstranění závazky globální odpovědnosti, ke kterým se země přihlásila.

Česká republika klade ve své zahraniční politice velký důraz na dodržování lidských práv, především pak občanských a politických práv první generace. Možnou odpovědí je poukazovat na jejich nedělitelnost a na **právo na rozvoj**, obsažené v *Deklaraci o právu na rozvoj* Organizace spojených národů z roku 1986. V pozadí koherence politik pro rozvoj se skrývá myšlenka spravedlnosti, a proto je pro zvyšování jejího povědomí možné využívat i kampaně opírající se o emoce.

### **Strategie využití příznivých okolností**

Pokud nedojde k regresi v konečném znění zákona o rozvojové spolupráci a humanitární spolupráci, česká rozvojová politika již dnes disponuje dostatečnými legálními i institucionálními nástroji pro prosazování koherence politik pro rozvoj. Stačí proto **využít stávajících formálních nástrojů**, zejména nově vzniklé Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci, a naplňovat především „měkké“ úrovně koherence. V každém případě bude rozhodující podnět muset vzejít přímo ze státní správy.

V českém prostředí **nelze čekat významnou podporu ze strany občanské společnosti**. Nevládní neziskové organizace totiž závisejí na veřejných rozpočtech a projevují zájem především o další navyšování rozpočtu pro rozvojovou spolupráci. Otázka koherence politik pro rozvoj je proto s výjimkou think tanku Glopolis nezajímá a FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci teprve hledá někoho, kdo by se tématem v budoucnosti zajímal. Určitou šanci představuje zapojení nových členských zemí do projektů Evropské unie jejich západními partnery, pro které zvyšuje šanci na jejich získání. Ačkoli také parlamenty v Evropské unii a jejich členských státech bývají často výrazně zapojeny do jejího prosazování, Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny ČR v případě rozvojové spolupráce zatím svou kontrolní funkci nad koherencí politik nevykonává.

První pololetí roku 2009 se ponese **ve znamení českého předsednictví Evropské unie**. U této příležitosti si domácí aktéři uvědomí důležité místo, které rozvojové politice Unie její členské státy připisují. Do konce roku 2008 však ještě bude potřeba vypracovat novou Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce včetně sektorových a teritoriálních priorit. Kapacity státní správy proto budou dosti vyčerpány. Zároveň se však uvolní část kapacit věnovaná přípravě zákona o rozvojové spolupráci a humanitární pomoci, který rozvoj spatřuje v širším mezirezortním kontextu. Následné nastolení tématu koherence lze proto představit jako logické vyústění diskuse o místě mezinárodního rozvoje v české politice.

Prosazování koherence politik pro rozvoje je časově náročné, avšak současná doba **transformace dvoustranné spolupráce představuje jedinečnou příležitost**:

navenek bude možné vysoký důraz na koherenci politik v rámci priorit českého předsednictví pro oblast mezinárodního rozvoje použít jako pragmatický argument pro nízké výdaje České republiky na rozvojovou spolupráci; dovnitř země pak zase zapojit rezorty, které v rámci centralizace systému a snížení počtu sektorů přijdou o část rozvojové agendy, do prosazování koherence v jejich oblasti. Tomu bude napomáhat i „prokapávání“ témat z Evropské unie a mezinárodních organizací.

## **Závěrečná doporučení**

### *Ministerstvu zahraničních věcí ČR*

1. **Usilovat o začlenění koherence politik pro rozvoj do návrhu zákona o rozvojové spolupráci a humanitární pomoci** a stanovit povinnost orgánů státní správy brát při tvorbě politik v potaz dopad na rozvojové země.
2. **Využívat mezirezortní připomínková řízení k upozornění na možné protirozvojové dopady návrhů předkládaných vládě** a usilovat tak, aby byla rozhodnutí o koherenci politik prováděna na vysoké rozhodovací úrovni.
3. **V každoročním vyhodnocení realizace zahraniční rozvojové spolupráce předkládaném vládě hodnotit dopady na rozvojové země** vyplývající ze změn nebo nečinnosti v ostatních agendách.
4. **Stanovit krátkodobé a střednědobé cíle pro zvyšování koherence politik pro rozvoj** v plánu dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce, který je každoročně předkládán vládě.
5. **Využít plánované redukce prioritních sektorů dvoustranné spolupráce** k zapojení těch sektorů, které ztratí část kontroly nad rozvojovým rozpočtem do prosazování koherence politik.
6. **Během českého předsednictví Evropské unie** podporovat koherenci politik pro rozvoj nejen ve stanovené oblasti na evropské, ale také na domácí úrovni.
7. **Zvyšovat povědomí státní správy a veřejnosti** o důsledcích českých politik pro rozvojové země a podpořit výzkum v oblasti koherence politik pro rozvoj.

### *Radě pro zahraniční rozvojovou spolupráci*

1. **V souladu se svým statutem zajišťovat koherenci politik pro rozvoj** a stát se jejím hlavním diskusním fórem.
2. Po získání povědomí a politické podpory resortů **uvažovat o vytvoření stálé Pracovní skupiny pro koherenci politik pro rozvoj**, která by prováděla analytickou činnost.

3. **Zapojit do činnosti Rady nejen členy z ministerských odborů odpovědných za rozvojovou spolupráci, ale také těch, které jsou odpovědné za tvorbu všech souvisejících politik.**

*Parlamentu České republiky*

1. **Vytvořit podvýbor Zahraničního výboru Poslanecké sněmovny ČR** nejen pro rozvojovou spolupráci v úzkém smyslu, ale pro rozvojovou politiku v širším smyslu a vykonávat v něm kontrolu nad koherencí českých politik pro rozvoj.
2. **Nastolit diskusi o koherenci politik také v Senátu ČR**, ve Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který projevuje soustavný zájem o směřování české zahraniční politiky.
3. **Využívat meziparlamentních setkání** k získávání informací a inspiraci k zapojení zákonodárných sborů zkušených dárcovských zemí do podpory koherence politik pro rozvoj.