



INSTITUT EVALUACÍ  
A SOCIÁLNÍCH ANALÝZ

# EVALUACE PRŮŘEZOVÝCH PRINCIPŮ ZAHRANIČNÍ ROZVOJOVÉ SPOLUPRÁCE ČR

TAČR TD03000401

## 1. Cíl projektu

Cílem projektu je vytvoření metodiky evaluace průřezových principů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky (ZRS ČR), která bude sloužit jako praktická pomůcka pro hodnocení jednotlivých projektů a programů. S cílem sjednotit dosavadní pestrost v přístupech k hodnocení průřezových principů klade připravovaná metodika důraz na výstižné, relevantní a empiricky podložené indikátory, na standardizovaný postup jejich vyhodnocování a jednotný způsob prezentace získaných závěrů. Předpokládáme, že soustavné vyhodnocování průřezových principů v projektech ZRS povede k akcentaci těchto principů při plánování a provádění rozvojových intervencí. Primárními uživateli této metodiky budou zejména evaluátoři v oblasti ZRS a HP, nicméně své využití by metodika měla najít také mezi zadavateli a realizátory projektů.

## 2. Vymezení průřezových témat

Průřezovými tématy v ZRS jsou témata, která nabývají na takové důležitosti vzhledem k naplňování cílů ZRS, že je třeba je zvážit a integrovat do všech rozvojových intervencí a politik. Zároveň jsou to témata, která nelze snadno izolovat do jednotlivých intervencí, jelikož i takové projekty nebo programy, které cílí na jiné oblasti, mají přímý nebo nepřímý (vedlejší) efekt a dopad na průřezová témata. Z uvedeného vyplývá, že i intervence ZRS, které se přímo nezaměřují na některé z průřezových témat, by měly těmto tématům věnovat pozornost, a to jak v etapě příprav, tak i realizaci a následném vyhodnocení.

Žádná z intervencí by neměla zhoršit situaci cílové skupiny či eskalovat problém či jev, který je zahrnut v rámci daného průřezového tématu (tzv. přístup *do no harm*). Zároveň je žádoucí, aby jednotlivé intervence pozitivně přispívaly k rozvoji marginalizovaných a vyloučených skupin, zlepšovaly jejich životní podmínky, přispívaly k zvyšování kvality životního prostředí v oblastech intervence atp.

Metodika se zaměřuje na tři průřezová témata, která jsou uvedena v Koncepti zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017: Řádná (demokratická) správa věcí veřejných; Šetrnost k životnímu prostředí a klimatu (dále jen „Životní prostředí“); Dodržování základních lidských, ekonomických, sociálních a pracovních práv příjemců projektů (dále jen „Lidská práva“) včetně rovnosti mužů a žen (gender). Na základě důkladné rešerše akademických zdrojů a dokumentů mezinárodních organizací a dalších bilaterálních donorů působících v oblasti ZRS byly tyto principy vymezeny způsobem popsaným dále.

### 2.1. Řádná správa věcí veřejných

Správa věcí veřejných (SVV) představuje formální i neformální ujednání, která určují, jakým způsobem se provádějí veřejná rozhodnutí a jakým způsobem jsou vykonávány veřejné činnosti s ohledem na zachování ústavních hodnot země.<sup>1</sup> Jedná se také o způsob, jakým je veřejná moc vykonávána při nakládání s hospodářskými a sociálními zdroji země za účelem posilování jejího rozvoje.<sup>2</sup> V rámci SVV jsou občanům poskytovány tzv. *politické služby*, mezi které patří zejména zajišťování bezpečnosti občanů, fungování právního státu, garance politických a občanských svobod, poskytování zdravotní péče, školství a vzdělávání, fungování komunikačních sítí, správa finančního a bankovního systému, podpora občanské společnosti a regulace způsobů sdílení společného životního prostředí.<sup>3</sup>

Správa věcí veřejných představuje především politický a odborný termín bez normativních konotací, zatímco **řádná správa věcí veřejných** (ŘSVV) přidává hodnotící prvek, neboť indikuje, že SVV by měla být *řádná*.<sup>4</sup> UNDP v přístupu k ŘSVV zdůrazňuje především participativní charakter, transparentnost a

<sup>1</sup> UNDESA. (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations: New York.

[https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators\\_a%20Literature%20Review.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf)

<sup>2</sup> IFAD. (1999). *Good Governance: An Overview*. International Fund for Agricultural Development. Executive Board – Sixty-Seventh Session Rome, 8-9 September 1999. <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/e/EB-99-67-INF-4.pdf>

<sup>3</sup> UNDESA. (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations: New York.

[https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators\\_a%20Literature%20Review.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf)

<sup>4</sup> Ladi. (2008). *Good governance and public administration reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*. Xenophon Series Paper No. 6. ICBS: Athens, Greece. [http://icbss.org/media/110\\_original.pdf](http://icbss.org/media/110_original.pdf)

odpovědnost, efektivní a spravedlivé prosazování zákona.<sup>5</sup> OECD se ve vztahu k ŘSVV opírá o definici efektivního státu, která pochází z Manilského prohlášení o veřejném finančním řízení přijatém v roce 2011. Podle této definice je stát efektivní tehdy, když svými institucemi a činnostmi vytváří prostředí pro poskytování kvalitních a nákladově efektivních veřejných služeb zaměřených na vymýcení chudoby, a to způsobem, který zahrnuje odpovědnost vůči občanům dané země.<sup>6</sup>

Zkušenosti mezinárodních organizací potvrzují silnou vazbu mezi ŘSVV a úrovní rozvoje země. Mnohé prameny mj. uvádějí, že důvodem nedostatečného rozvoje (*underdevelopment*) a špatného řízení státu (*misgovernment*) mohou být slabé instituce, nedostatečný a neadekvátní právní rámec, tolerance škodlivých zásahů, nejistý a proměnlivý rámec veřejných politik a uzavřené rozhodovací procesy zvyšující riziko korupce a plýtvání zdroji.<sup>7</sup>

### 2.1.1. Dimenze řádné správy věcí veřejných

Z výše uvedených definic vyplývá značná komplexita tohoto průřezového tématu. V současnosti nejrozšířenější soustava indikátorů pro měření ŘSVV, *the World Governance Indicators*, člení koncept do 6 dimenzí: 1. Hlas lidu a zodpovědnost, 2. Politická stabilita a absence násilí, 3. Účinnost vlády, 4. Kvalita regulací, 5. Právní stát, 6. Kontrola korupce. Každá z těchto dimenzí navíc sestává z řady dalších subdimenzí. Návrh metodiky se kromě komplexity tématu snaží dále vypořádat s proveditelností hodnocení v rámci evaluace projektů ZRS ČR. Metodika proto vychází z definice ŘSVV uvedené v Konceptu ZRS ČR na období 2010 – 2017, která zdůrazňuje dimenze **účasti a participativního rozhodování a transparentnosti**. Zatímco tato definice vymezuje dimenze poměrně úzce pouze ve vztahu k provádění intervencí, resp. projektovému cyklu, řešitelský tým zařadil do konceptu i oblasti, které nejsou přímo spjaty s projektovým cyklem, ale na něž by projekt v ideálním případě mohl pozitivně působit. Obrázek 1 uvádí schématické znázornění jednotlivých dimenzí ŘSVV v rámci navrhované metodiky.

<sup>5</sup> Světová banka. (2013). *What Is Governance?*

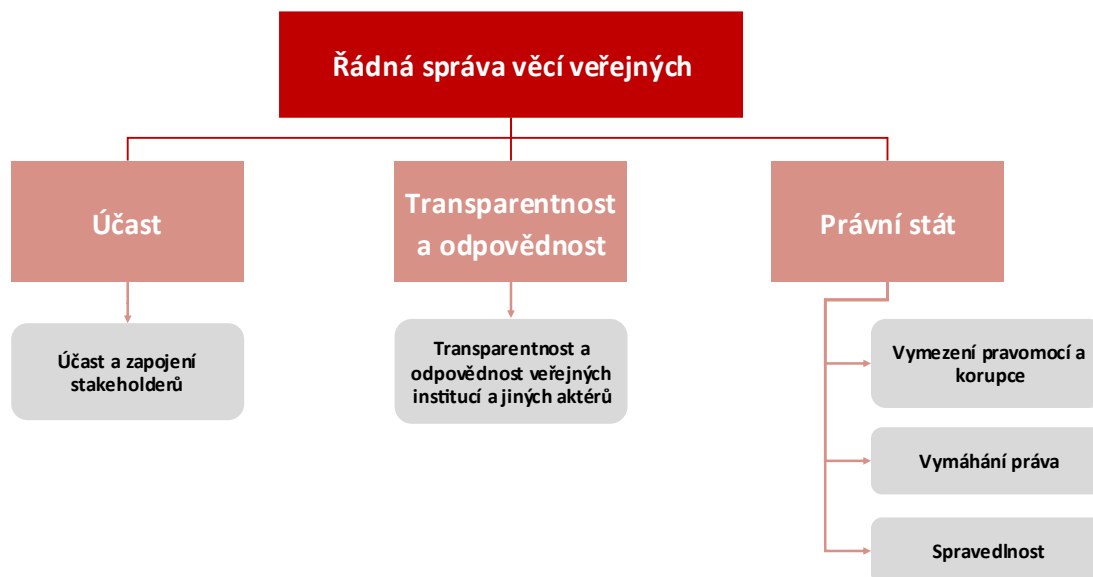
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~menuPK:1163245~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

<sup>6</sup> Betts a Wedgwood. (2011). Betts, J. a Wedgwood, H. (2011). Effective Institutions and Good Governance for Development. Evidence on progress and the role of aid. *Evaluation Insights* 4, December 2011.

<http://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/50313780.pdf>

<sup>7</sup> Santiso. (2001). *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*. The Georgetown Public Policy Review 7(1), 1-22. [http://www.sti.ch/fileadmin/user\\_upload/Pdfs/swap/swap108.pdf](http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap108.pdf)

**Obrázek 1 Dimenze konceptu Řádná správa věcí veřejných**



## 2.2. Životní prostředí

Globální dialog o potřebě politik na ochranu životního prostředí v oblasti plánování rozvojových činností začal nabývat na významu v 80. letech 20. století a vedl k vytvoření a rozšíření konceptu udržitelného rozvoje.<sup>8</sup> Udržitelný rozvoj je často považován za ideální přístup k rozvoji a zahrnuje tři klíčové dimenze: životní prostředí, společenský rozvoj a rozvoj ekonomický.<sup>9</sup> Tento přístup vychází z přesvědčení, že ekonomicky, environmentálně a společensky udržitelná společnost je předpokladem toho, aby jednotlivci a organizace mohli prospívat a rozvíjet se. Ekonomická udržitelnost přitom charakterizuje způsob zajišťování budoucích příjmů a zdrojů, environmentální udržitelnost vypovídá o způsobech stabilizace ekosféry podporující a ochraňující život (včetně zajišťování zdrojů vody a potravy) a společenská udržitelnost charakterizuje společnost, která chrání a zvyšuje kvalitu života svých členů a poskytuje záruky dodržování lidských práv.<sup>10</sup>

### 2.2.1. Dimenze životního prostředí

Tři výše zmíněné pilíře udržitelného rozvoje jsou provázány nejen mezi sebou, ale úzce souvisí i s ostatními průřezovými tématy v této metodice. Např. společenská dimenze je spjata s dodržováním lidských práv, se zmocněním žen a chudých, s vymýcením chudoby a hledáním alternativních způsobů

<sup>8</sup> Cobbinah, P.B., Erdiaw-Kwasie, M.O. a Amoateng, P. (2015). Rethinking sustainable development within the framework of poverty and urbanisation in developing countries. *Environmental Development* 13, 18-32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envdev.2014.11.001>

<sup>9</sup> Franklin, A. a Blyton, P. (2011). Sustainability Research: An Introduction. In Franklin, A. A Blyton, P. (Ed.), *Researching Sustainability. A guide to Social Science Methods, Practice and Engagement* (3-16). Abingdon, Oxon: Earthscan.

<sup>10</sup> Hopwood, A., Unerman, J. a Fries, J. (2010). Introduction to the Accounting for Sustainability Case Studies. In Hopwood, A., Unerman, J. a Fries, J. (Ed.), *Accounting for Sustainability. Practical Insights* (1-28). London, UK: Earthscan.

obživy pro rurální chudé atp. Některé položky dimenze udržitelného rozvoje jsou tak řešeny v rámci jiných průřezových témat zahrnutých v této metodice.

Mezi hlavní otázky životního prostředí obvykle patří degradace přírodních zdrojů (půdy, vody, lesů, fauny atd.), znečištění (vody, půdy, vzduchu atd.), ztráta habitatů a druhové rozmanitosti, zvýšená přírodní rizika včetně zhoršování skleníkového efektu, snižování kvality potravin a ohrožování zdraví spotřebitelů.<sup>11</sup> Světová banka dále posuzuje soulad jednotlivých projektů s národními politikami a strategiemi udržitelnosti; posuzuje techniky, materiály a zdroje plánované pro použití v posuzovaných projektech; hodnotí pravděpodobnost vzniku a závažnost rizik, která mohou způsobit ekologické škody v důsledku případných nehod. Důležitou součástí je v neposlední řadě také zhodnocení kvality a kvantity mitigačních opatření, zhodnocení dostupných kapacit pro monitoring a řízení ekologických rizik, tj. především existence adekvátních právních předpisů a kontrolních orgánů s náležitými pravomocemi.

Na základě uvedeného výčtu pokrývají jednotlivé dimenze a subdimenze navrhované metodiky základní oblasti životního prostředí, jež intervence ZRS ČR mohou ovlivnit. Zároveň zahrnují i způsoby, jimiž je využívání přírodních zdrojů a ochrana životního prostředí řízena a regulována, tj. správa životního prostředí (viz Obrázek 2).

**Obrázek 2 Dimenze konceptu Životní prostředí**



ŽP—Životní prostředí

<sup>11</sup> Punkari, M., Fuentes, M., White, P., Rajalahti, R. a Pehu, E. (2007). *Social and Environmental Sustainability of Agriculture and Rural Development Investments: A Monitoring and Evaluation Toolkit*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 31. <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESmetoolkit.pdf>

### 2.3. Lidská práva a gender

**Lidská práva** jsou práva, která přísluší všem jedincům na základě toho, že jde o lidské bytosti.<sup>12</sup> Souhrnný termín “lidská práva” označuje občanská, kulturní, hospodářská, politická a sociální práva, která náleží všem lidským bytostem, bez ohledu na jejich státní příslušnost, místo bydliště, pohlaví, sexuální orientaci, národnostní či etnický původ, barvu pleti, zdravotní stav, náboženství či jazyk.<sup>13</sup> Existujícím právním nárokům odpovídají komplementární povinnosti. Nositelé takových povinností mohou být zavázáni k tomu, aby přijali adekvátní opatření garantující nositelům právních nároků nerušený výkon svých práv. Nositelé těchto povinností tak mj. musí přijmout legislativu k zajištění zdravého životního prostředí či důstojných pracovních podmínek, nesmí připustit mučení či nesmí odmítat přístup ke vzdělání na základě rasy nebo pohlaví.<sup>14</sup>

Lidskoprávní normy poskytují rámec pro rovnost a nediskriminaci zajišťující, že užitky dosažené rozvojem budou přístupné i těm nejvíce znevýhodněným jedincům. Úzce provázaný vztah mezi lidskými právy a rozvojem byl dále posílen v roce 1986, kdy Valné shromáždění Organizace spojených národů přijalo Deklaraci o právu na rozvoj. Tato deklarace přenesla lidská práva do rozvojové arény, když stanovila, že právo na rozvoj (tj. právo účastnit se a užívat hospodářský, sociální, kulturní a politický rozvoj) je nezcizitelné lidské právo náležící všem lidem a národům.<sup>15</sup>

**Gender** v kontextu mezinárodního rozvoje vyjadřuje sociálně konstruované role, chování a vlastnosti považované za vhodné pro ženy a muže v určité společnosti v daný moment.<sup>16</sup> Gender dále zahrnuje povinnosti a příležitosti spojované s muži a ženami, jakož i skryté mocenské struktury, které upravují vztahy mezi nimi. Celý koncept gender je založený na principu, že nerovnost mezi muži a ženami není dána biologickými faktory, ale je zcela determinovaná naučeným, nerovným a nespravedlivým jednáním, které je ženám společensky přiznáváno.

**Rovnost žen a mužů** (také *genderová rovnost*) označuje rovná práva, zodpovědnosti a příležitosti žen a mužů.<sup>17</sup> Rovnost v tomto případě neznamena, že se ženy a muži stanou stejnými, ale že práva, zodpovědnosti a příležitosti žen a mužů nebudou závislé na tom, zda se narodili jako muž nebo žena. Z hlediska mezinárodního rozvoje je rovnosti žen a mužů dosaženo, pokud mají ženy a muži rovná práva, stejné vyhlídky na život a životní příležitosti a stejnou moc utvářet svůj vlastní život a přispívat k rozvoji společnosti.<sup>18</sup> Návrh metodiky nezužuje tento koncept na otázku postavení žen, ale chápe ji jako oblast, která se týká žen i mužů a snaží se o zapojování obou pohlaví stejným dílem. Rovnost žen a mužů je vnímána jako otázka lidských práv a zároveň jako předpoklad a indikátor udržitelného rozvoje.

<sup>12</sup> Donnelly, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 2nd Edition. Ithaca: Cornell University Press.

<sup>13</sup> UNEG. (2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance. Guidance document. <http://www.uneval.org/document/detail/980>

<sup>14</sup> UNDP (2005). *Human Rights in UNDP – Practice Note*. UNDP, New York.

[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/hrinundp.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/hrinundp.html)

<sup>15</sup> Birdsall, W. (2014). Development, Human Rights, and Human Capabilities: The Political Divide. *Journal of Human Rights* 13, 1–21.

<sup>16</sup> Esplen, E. a Bell, E. (2007). *Gender and Indicators*. Supporting Resources Collection. BRIDGE. Institute of Development Studies, University of Sussex. <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/IndicatorsSRCfinal.pdf>

<sup>17</sup> UNEG. (2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance. Guidance document. <http://www.uneval.org/document/detail/980>

<sup>18</sup> Dover, P. (2014). Gender and Development Cooperation: Scaling up Work with Men and Boys. *IDS Bulletin* 45(1), 91-98.

### 2.3.1. Dimenze lidských práv a rovnosti žen a mužů

Metodika rozšiřuje „klasické“ pojetí lidských práv, jejich prosazování a nastolení základního právního rámce o subdimenzi inkluze, která reaguje na přetrvávající, systematické nerovnosti v řadě rozvojových společnostech, kdy určité skupiny jsou ze společnosti vyloučeny, ať už z důvodu chudoby, genderu nebo příslušnosti k etnickým, náboženským, či jiným menšinám (viz Obrázek 3).

Obrázek 3 Dimenze konceptu Lidská práva a rovnost mužů a žen



Pekingská deklarace a platforma pro akci, která byla přijata na Čtvrté světové konferenci o ženách v roce 1995, určila následujících 12 kritických oblastí, v nichž by mělo dojít k posílení postavení a rovnosti žen: ženy a chudoba, vzdělání a školení žen, ženy a zdraví, násilí na ženách, ženy a ozbrojený konflikt, ženy a ekonomika, ženy u moci a v pozici rozhodování, institucionální mechanismy pro podporu žen, lidská práva žen, ženy a media, ženy a životní prostředí, dívky. Rozvojové intervence v tomto ohledu se do značné míry soustředily na tři hlavní oblasti: vytváření více příležitostí pro ženy vydělat si na živobytí a získat ekonomickou nezávislost; podpora politické reprezentace žen a umožnění ženám větší účast při rozhodování o svém vlastním životě; mít kontrolu nad vlastními těly a sexualitou.<sup>19</sup>

Výše vymezené okruhy prakticky pokrývají veškeré oblasti, v nichž rozvojové intervence působí. Jednou z klíčových komponent v oblasti rovnosti žen a mužů je *zmocnění*, tj. snaha zvýšit rozhodovací pravomoci žen a jejich přístup ke zdrojům, informacím a službám. Důležitý je také posun diskurzu od tématu „Ženy v rozvoji“ (Women in Development, WID) k tématu „Gender a rozvoj“ (Gender and Development, GAD). Zatímco WID se soustřeďoval pouze na práci se znevýhodněnými ženami, GAD zdůrazňuje roli mužů v otázkách genderu a především potřebu zapojovat ženy i muže do rozvojových intervencí, které mají přispět k větší genderové rovnosti. Tyto přístupy byly reflektovány při operacionalizaci konceptu

<sup>19</sup> Cornwall, J. and Edwards, A. (2015). Beijing+20: Where Now for Gender Equality? *IDS Bulletin* 46.4. [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/7743/IDSB\\_46\\_4\\_10.1111-1759-5436.12149.pdf?sequence=1](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/7743/IDSB_46_4_10.1111-1759-5436.12149.pdf?sequence=1)



rovnosti žen a mužů a v rámci metodiky, v níž je téma rozvrženo do tří hlavních dimenze a šesti subdimenzí (viz Obrázek 3).