

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Petra Bezděková

**Analýza rozvojové politiky Evropské unie  
se zaměřením na subsaharskou Afriku**

Bakalářská diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. Daniel Marek Ph.D., M.A.

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně na základě uvedené literatury.

V Olomouci dne 26. 4. 2016

.....

Podpis

Děkuji Doc. Danielu Markovi Ph.D., M.A. za odborné vedení bakalářské práce, poskytnuté konzultace a za množství cenných rad a připomínek k obsahové i formální stránce textu.

## Obsah

Úvod .....	4
1. Hodnocení kvality rozvojové pomoci .....	10
1.1. Vývoj hodnocení rozvojové pomoci.....	10
1.2. Studie Knack, Rogers, Eubank .....	12
1.3. Studie Easterly a Williamson .....	14
1.4. Studie Birdsall a Kharas .....	16
2. Rozvojová politika Evropské unie .....	18
2.1. Vývoj rozvojové politiky.....	18
2.2. Institucionální mechanismy evropské rozvojové pomoci.....	23
2.2.1. Evropský parlament .....	23
2.2.2. Evropská komise .....	24
2.2.3. Rada Evropské Unie.....	24
2.2.4. Evropská investiční banka .....	25
2.3. Financování rozvojové politiky EU.....	25
2.4. Vybrané případy rozvojové spolupráce EU s mezinárodními organizacemi .....	26
2.4.1. Vztahy EU a OSN .....	26
2.4.2. Vztahy EU a OECD .....	26
2.4.3. Vztahy EU a Světové banky .....	27
3. Analýza rozvojové politiky EU .....	28
3.1. Hodnocení rozvojové pomoci EU .....	28
3.2. Současný vývoj a doporučení do budoucna .....	30
Závěr.....	32
Literatura .....	35
Seznam použitých zkratk.....	39
Abstrakt .....	40
Abstract .....	40

## Úvod

Tématem této bakalářské práce je vývoj rozvojové politiky Evropské unie (dále EU) ve vztahu k subsaharské Africe, která je regionem s nejvyšším příjmem evropské rozvojové pomoci. Z historického hlediska je to logický předpoklad, jelikož po dekolonizaci Afriky evropské státy dále udržovaly těsné, preferenční obchodní vztahy se svými bývalými koloniemi. Politika evropsko-africké spolupráce, která by poskytovala rozvojovou pomoc především regionu subsaharské Afriky, se formovala již od 50. let 20. století, společně se vznikajícím Evropským hospodářským společenstvím (dále EHS). Evropské státy chtěly do své budoucí hospodářské unie začlenit také některé africké země, se kterými udržovaly obchodní vztahy, jelikož vznik EHS bez vyřešení těchto vztahů by evropské státy, a především Francii, po finanční stránce výrazně poškodil. Budoucí vývoj rozvojové spolupráce s africkými zeměmi reflektoval politický vývoj v Evropě. Ta se s každou další smlouvou či summitem přibližovala k vytvoření Evropského společenství, později Evropské unie, a spolu s tímto cílem se formoval také přístup k rozvojové pomoci poskytované africkým státům.

Vzhledem k tomu, že rozvojová pomoc EU představuje značnou část rozpočtu nejen samotné Unie, ale také členských států, začala se na ni obracet pozornost v souvislosti s transparentností a efektivitou hospodaření s jejími finančními prostředky. Mnoho teoretiků se navíc touto problematikou zabývalo ve snaze o identifikování klíčových faktorů nezbytných pro definici rozvoje a postupů, jak k němu dospět. Jednotná a všemi uznávaná rozvojová teorie však neexistuje, nicméně tzv. velkých teorií postupně vznikalo mnoho, např. rozvojová teorie Nederveena Pieterse, Thoerbeckeho nebo teorie ekonomického růstu Prestona. Některé tyto teorie zabývající se rozvojovou problematikou se zaměřují na jejich spojitost s kolonialismem, jiné je dávají do souvislosti s mocenskými zájmy světových velmocí, např. Spojených států amerických, upevňujícími svůj vliv na africkém kontinentu. Trendy v rozvojových teoriích se neustále mění a akademikové se předhání v nabídnutí přesvědčivých a univerzálně aplikovatelných teorií rozvoje, jeho příčinách, překážkách, způsobech doručení pomoci, dopadů a účinků této pomoci atd. Zpočátku stály proti sobě v rozvoji teorie modernizační a varianty školy závislosti, samotná klasifikace rozvojové teorie se začala objevovat až od 70. let 20. století, kdy se začal propagovat přístup základních potřeb podporovaný Světovou bankou a později také teorie udržitelného rozvoje. Je však možné postihnout všechny aspekty rozvojové pomoci jak na straně donorů, tak na straně přijímajících zemí? Takto komplexní proces nelze shrnout do jediné teorie, a tak se

v poslední době teoretikové začali zaměřovat hlavně na hodnocení zavedených typů rozvojové pomoci a jejich reálných dopadů na rozvojové státy přijímající takovou pomoc.

### *Cíle práce, výzkumné otázky a hypotéza*

Téma efektivity rozvojové pomoci je natolik obsáhlé, že jej není možné shrnout do jediné definice ani jediné analýzy. Práce je proto zúžena pouze na tři vybrané studie poskytující jakési vodítko ve snahách o hodnocení rozvojové pomoci, které jsou představeny v první kapitole. Cílem této práce je poskytnout vhled do komplexnosti a institucionálního uspořádání rozvojové politiky EU, hodnocení jejích kroků v oblasti rozvojové spolupráce a prostřednictvím indikátorů určujících celkovou efektivitu rozvojové pomoci ji analyzovat a uvést případná doporučení do budoucna.

Pro potřeby takovéto analýzy byly stanoveny následující výzkumné otázky:

- 1. Za jak moc vyspělou a efektivní lze na základě analýzy označit rozvojovou politiku EU v celosvětovém měřítku?*
- 2. Do jaké míry lze specifický a dlouhodobý vývoj rozvojové politiky EU spojovat s jejím hlavním zaměřením na region subsaharské Afriky?*

### *Časové, obsahové a geografické vymezení práce, metodologie*

V této práci bude rozvojová politika EU reflektována ve vztahu k novým studiím identifikující ekonomické, sociální a politické indikátory efektivity rozvojové pomoci, jež jsou uznávány za moderní a všeobecný přístup k hodnocení účinnosti rozvojových praktik, namísto doposud používaných teorií rozvoje. Přestože všechny politiky EU jsou v neustálém vývoji a probíhající změny na evropském kontinentu neustále ovlivňují jejich podobu, je aplikování nejnovějších a uznávaných indikátorů kvalitní rozvojové pomoci na tuto politiku nezbytným prvkem sebereflexe nejen samotné Unie, ale také přístupu členských států k této problematice. Rozvojová pomoc EU je celosvětově považována za nejucelenější a nejlépe rozvinutou politiku vůči rozvojovým regionům, to nicméně neznamená, že nemůže být podrobována kritice, která jako jediná může dopomoci k její efektivnější aplikaci v budoucnu.

Ačkoli se rozvojová pomoc v minulých desetiletích rozšířila i na regiony Karibiku, Asie a dalších států mimo africký kontinent, oblast subsaharské Afriky zůstává nadále ve středu zájmů EU, do které putuje také největší část prostředků z Evropského rozvojového fondu (dále EDF). Z tohoto důvodu je práce geograficky zaměřena právě

na tento region. Časové zaměření této práce kopíruje vznik a vývoj rozvojové spolupráce a později rozvojové politiky EU, které lze datovat od 50. let 20. století, tedy od vzniku EHS, až do současnosti. Nicméně analytická část této práce se zaměřuje především na rozpětí let 2008–2013, tedy na nejaktuálnější data o podobě poskytované a přijímané rozvojové pomoci, která již lze kriticky hodnotit na základě existujících pramenů a literatury.

Z metodologického hlediska je tato bakalářská práce případovou studií zabývající se komplexní analýzou rozvojové politiky EU. Z akademického hlediska je případová studie podrobnou analýzou zkoumaného případu, jejímž cílem je zohlednění celkového kontextu události, objektu výzkumu, děje nebo fenoménu, který musí být zároveň časově a geograficky vymezen a měl by obsahovat co největší množství proměnných. Tato práce je tzv. jedinečnou případovou studií komplexně zkoumající jednu konkrétní politiku EU z hlediska efektivity rozvojové pomoci, jejíž ekonomické, sociální a politické indikátory jsou vysvětleny a uvedeny v první kapitole. Práce je v tomto kontextu časově vymezena vývojem rozvojové politiky EU a množstvím zkoumaných dat z let 2008–2013 a geograficky zaměřena na region subsaharské Afriky.

### *Analýza literatury*

Práce je založena na kritickém přístupu k rozvojové politice EU a její analýze, k čemuž dopomohly různorodé zdroje informací – monografie, studie z recenzovaných časopisů, indexy kvality poskytované pomoci a také samotné oficiální stránky EU a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále OECD), které byly cenným zdrojem dat. Z logiky struktury práce vychází také členění literatury na jednotlivé oblasti reflektující kapitoly v této práci.

V první podkapitole první kapitoly bylo stěžejní prací relativně nové skriptum Zdeňka Opršala *Mezinárodní rozvojová spolupráce: vybrané aspekty* z roku 2014, které vydala Univerzita Palackého v Olomouci v rámci projektu POPRAR – Podpora praktických kompetencí projekční činnosti v regionálním rozvoji. Publikace je jedinečným zdrojem informací na téma rozvoje, bilaterální pomoci, nových donorů, rozvojové spolupráce mezinárodních organizací a efektivity pomoci v českém prostředí a šlo o nejužitečnější publikaci, jež byla v této části práce použita. Sloužila především jako vodítko, resp. průvodce v otázkách rozvojové pomoci a ve vývoji hodnocení efektivity této pomoci. Tato studie byla doplněna množstvím originálních dokumentů, smluv a zpráv mezinárodních organizací, především EU a OECD.

Další části této kapitoly jsou postaveny na stěžejních studiích zabývajících se všemi aspekty rozvojové spolupráce mezi donory a pomoc přijímajícími zeměmi. Pro účely této práce byly vybrány tři studie hodnotící efektivitu rozvojové pomoci. První studii s názvem *Aid Quality and Donor Rankings* popisující hodnotící index prezentovali Knack, Rogers a Eubank v roce 2011. Druhou studii *Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices* měřící indikátory neúčinnějšího postupu a rozdíly mezi rétorikou a realitou v poskytované rozvojové pomoci donorů definovali Easterly a Williamson v roce 2011. Třetí studii pojmenovanou *The Quality of Official Development Assistance (QuODA), Third Edition* napsali Birdsall a Kharas v roce 2014 a jde o práci hodnotící opatření používané agenturami a státy při poskytování rozvojové pomoci. Všechny tři studie používají k měření indikátorů pro zjištění efektivity rozvojové pomoci kvantitativní metody a všechny jsou podrobně a kriticky zhodnoceny v následujících kapitolách této práce. Jejich nedostatky jsou součástí hodnocení rozvojové pomoci ve třetí kapitole a jsou zmíněny také v závěru práce.

Základní literaturou použitou v druhé kapitole týkající se samotné rozvojové politiky EU byla česká monografie Lenky Adamcové *Úvod do rozvojových studií* z roku 2006 vydaná Vysokou školou ekonomickou v Praze. Druhou stěžejní prací pro tuto kapitolu byla cizojazyčná studie Dietera Frische z roku 2008 *The European Union's Development Policy: A Personal View of 50 Years of Development Policy*, jež shrnuje vývoj a postupné vytváření smluv zásadních pro rozvojovou politiku EU, společně s prací Loranda Bartelse *The Trade and Development Policy of the European Union* z roku 2007. Všechny tři tyto publikace bylo možné použít pouze k vysvětlení vztahů mezi jednotlivými událostmi a k „zákulisním“ informacím vzhledem k datům vydání těchto prací a tudíž neaktuálnosti informací. Pokroky ve vývoji definované především jednotlivými summity a přijatými smlouvami byly uvedeny z originálních zdrojů, tedy ze samotných přijatých smluv, např. Smlouvy o EU nebo Amsterodamské smlouvy. Doplňkovou publikací této kapitoly byla i *Rozvojová politika Evropské unie*, jejímiž autory jsou Petr Jelínek, Jan V. Kroužek a Martin Náprstek z Ústavu mezinárodních vztahů v Praze. I když je tato publikace jedinou českou knihou pojednávající čistě o rozvojové politice EU, je se svým vznikem v roce 2003 velice neaktuální prací jen těžko použitelnou pro relevantní výzkum. Informace o nejnovějším vývoji v rozvojové politice EU byly doplněny z oficiálních stránek institucí EU, především Evropského parlamentu, a z dokumentu *Všeobecný přehled rozvojové politiky*, jehož autorem je Valerie Remet, a který vyšel v roce 2016 v rámci informačního podkladu *Fakta a čísla o Evropské unii*



realizovaného Evropským parlamentem. V poslední části této kapitoly pojednávající o vztazích EU s dalšími mezinárodními organizacemi poskytujícími rozvojovou pomoc byly použity informace nalezené na oficiálních stránkách těchto organizací, v případě OECD ze stránek *oecd.org*, v případě Organizace spojených národů (dále OSN) ze stránky *European Union Delegation to the United Nations* a v případě Světové banky ze stránek *worldbank.org*.

Jelikož poslední kapitola je analytická, literatura pro ni zůstává stejná, je pouze obohacená o studii s názvem *Where do European Institutions rank on donor quality?*, kterou napsal Matthew Geddes, a která je sebehodnocením EU v reakci na vydané kritiky její rozvojové politiky. Obsahuje také výčet současných nedostatků a případných doporučení pro zkvalitnění postupů při poskytování rozvojové pomoci do budoucna. Studie však byla použita hlavně kvůli cenné sebereflexi samotné Unie, jejíž výsledky byly v práci uvedeny v kontrastu s výsledky nezávislých studií, organizací a platform. V rámci zpřístupňování a zhodnocování dat poskytované rozvojové pomoci byla přelomovým a velice cenným zdrojem informací nezávislá internetová platforma *Publish What You Fund* obsahující také analýzu dobrovolně poskytovaných dat donorů. Data na této stránce lze porovnávat napříč lety i napříč jednotlivými donory, včetně stručného popisu slabých i silných stránek donorů. Další potřebné informace a data byly zpřístupněny na oficiálních internetových stránkách Evropské komise, Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a OECD.

### *Struktura práce*

Jak již bylo zmíněno v analýze literatury, zaměřuje se první kapitola na představení tří stěžejních studií zabývajících se efektivitou rozvojové pomoci. Spolu s krátkým uvedením do problematiky hodnocení rozvojové spolupráce a specifik rozvojových regionů je v první podkapitole přiblížen vývoj v oblasti hodnocení rozvoje. Jsou představeny Fóra na vysoké úrovni o harmonizaci pomoci, jež byly klíčovým elementem k přijetí přelomové Pařížské deklarace definující první indikátory kvality rozvojové pomoci a na ni navazujícímu Akčnímu programu z Akkry rozvádějící hodnotící indikátory účinnosti pomoci. Uveden bude také nejnovější vývoj a vytvoření Globálního partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci. V dalších třech podkapitolách budou postupně představeny studie Knacka, Rogerse a Eubanka, poté Easterlyho a Williamson a jako poslední studie Birdsall a Kharase.

Druhá kapitola se zabývá samotnou rozvojovou spoluprací EU v takové podobě, aby podala ucelený přehled vývoje této politiky k pochopení aktuální situace v regionu subsaharské Afriky a také faktorů určující kvalitu rozvojové pomoci poskytované EU. Kapitola je rozdělena tematicky začínající historickým vývojem této politiky v Evropském společenství, od počínající rozvojové spolupráce a preferenčních obchodních vztahů s bývalými koloniemi po ucelenou spolupráci s rozvojovými zeměmi a zakotvení rozvojové politiky do primárního práva EU. Dále se kapitola zaměřuje na institucionální mechanismy evropské rozvojové pomoci a konkrétní pravomoci, které mají Evropská komise, Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská investiční banka (dále EIB), a uvádí způsoby, jakými spolu tyto instituce spolupracují. Kapitola také obsahuje část zabývající se financováním rozvojové politiky, především podává přehled o funkci EDF a způsobu finanční pomoci jednotlivých členských států. Poslední částí této kapitoly jsou vybrané aspekty rozvojové spolupráce EU s mezinárodními organizacemi, konkrétně s OSN, OECD a se Světovou bankou.

Třetí kapitola je pak rozdělena do dvou částí. První tvoří hodnocení rozvojové politiky EU pomocí studií uvedených v první kapitole, prostřednictvím dat např. z OECD a pomocí sebereflexe a hodnotících zpráv samotné EU. Druhá část této kapitoly je věnována současné podobě rozvojové politiky EU a její efektivitě, navíc obsahuje doporučení pro úpravu a zkvalitnění pomoci do budoucna, které poskytli jak studie představené v první kapitole, tak různé servery zabývající se hodnocením donorů rozvojové pomoci ve světě. Vzhledem k faktu, že více než polovina rozvojové pomoci EU je poskytována oblasti subsaharské Afriky, lze celkové výsledky kvality pomoci a doporučení pro její zlepšení aplikovat na tento region.

# 1. Hodnocení kvality rozvojové pomoci

## 1.1. Vývoj hodnocení rozvojové pomoci

Otázka efektivity neboli účinnosti rozvojové pomoci se začala dostávat do popředí koncem Studené války. Jednotlivé vlády a agentury zabývající se rozvojovou problematikou si začaly uvědomovat, že jejich odlišný přístup k pomoci rozvojovým zemím je nejen velice nákladný, ale také ve výsledku neefektivní. Proto spolu tyto vlády a agentury začaly spolupracovat, aby dosáhly lepších výsledků poskytované pomoci (Opršal 2014: 92).

Důležitým momentem ve snahách harmonizovat odlišné přístupy k rozvojové pomoci se stala v roce 2002 Konference o financování rozvoje v Monterrey v Mexiku (Opršal 2014: 92). Výsledkem byl tzv. Monterreyský konsensus obsahující především výzvu k mobilizaci domácích i mezinárodních finančních zdrojů pro rozvoj, otázku důležitosti přímých zahraničních investic a mezinárodního trhu nezbytného pro rozvoj, ale také nutností pro větší konzistenci mezinárodního měnového, finančního a obchodního systému na podporu rozvoje (United Nations 2002).

V roce 2003 se v Římě konalo První Fórum na vysoké úrovni o harmonizaci pomoci a poprvé byly nastíněny principy efektivity pomoci ve výsledné Římské deklaraci (OECD.org 2016b). Dárcovské země se dohodly na tom, že pomoc bude poskytována rozvojovým zemím dle jejich vlastních priorit a načasování, a zavázaly se např. k celkovému zefektivnění poskytované pomoci v oblastech managementu, analytické práce a personální spolupráce (OECD.org 2003).

Druhé Fórum na vysoké úrovni o harmonizaci pomoci se uskutečnilo v roce 2005 v Paříži a jeho výsledkem bylo přijetí Pařížské deklarace o účinnosti pomoci (Opršal 2014: 92). Pařížská deklarace je jedním z nejdůležitějších mezníků ve vývoji rozvojové pomoci, obsahuje novátorský přístup zahrnující nejen závazky dárcovských zemí, ale také zemí přijímajících rozvojovou pomoc, a počítá s jejich vzájemnou spoluprací s cílem zvýšit transparentnost, harmonizaci a odpovědnost všech zúčastněných stran. Dále se aktéři zavazují k poskytování pomoci dle požadavků rozvojových zemí, které následně s touto pomocí nakládají dle vlastních národních strategií pro snižování chudoby, a k zaměření pomoci na její konkrétní důsledky v rozvoji, na základě kterých se dále zavazují vytvořit postupy pro hodnocení těchto výsledků, tedy efektivity rozvojové pomoci (Ministerstvo financí České republiky 2005).

Na Pařížskou deklaraci navázalo v roce 2008 Třetí Fórum na vysoké úrovni o efektivitě pomoci v Akkře, na kterém byla přijata Akční agenda z Akkry (Opršal 2014: 93). Rozvojové země se zde odhodlaly k převzetí kontroly nad vlastní budoucností, dárcovské země se mezi sebou zavázaly ke koordinovanější spolupráci a všechny účinkující strany souhlasily se zodpovědnějším přístupem jak samy k sobě, tak ke světu. Aktéři se dohodli na větší angažovanosti vlastních občanů v souvislosti s poskytováním pomoci a s přerozdělováním obdržené pomoci a zvýšil se tlak na naplňování doposud přijatých cílů. Agenda také nově zmiňuje nevládní organizace jako rovnocenné aktéry v rozvojové spolupráci (OECD.org 2008).

Na konci roku 2011 se po závěrečném hodnocení naplňování cílů Pařížské deklarace z roku 2010 konalo Čtvrté Fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci v jihokorejském Busanu (Opršal 2014: 93). Fóra se účastnili poprvé také zástupci nevládních organizací. Jednání kulminovala v podpis Partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci z Busanu, ve kterém aktéři uznali změny v celosvětovém vývoji a stále rostoucí vliv vyspělých průmyslových zemí, jakožto nových donorů, kteří nejsou členy OECD. Aktéři se v dokumentu také zavazují prosazovat rozvojové cíle tisíciletí v konfliktních a nestálých oblastech a uznávají nutnost trvale udržitelného rozvoje. Soukromému sektoru byl přiřazen dosud největší význam v oblastech inovace, tvorby bohatství, příjmů a nových pracovních míst, mobilizace domácích zdrojů a v pomoci při snižování chudoby (OECD.org 2011).

V roce 2012 byla Pracovní skupina pro účinnost rozvojové pomoci nahrazena novým Globálním partnerstvím pro efektivní rozvojovou spolupráci, které má za účelem co největší účinnosti rozvojové pomoci za úkol najít nejlepší způsoby spolupráce mezi oficiální pomocí<sup>1</sup>, privátním sektorem a civilní společností (Birdsall, Khalas 2014: 1). První Fórum na vysoké úrovni Globálního partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci, které se konalo v dubnu 2014 v Mexiko City, se soustředilo především na boj proti chudobě ve světě. Projednávanými tématy byl pokrok v poskytování efektivní rozvojové pomoci, podpora daňových systémů v rozvojových zemích, podpora rozvoje v zemích se středním příjmem, podpora spolupráce mezi rozvojovými zeměmi samotnými a zlepšení role podnikání v rozvoji (Global Partnership for Effective Development Co-Operation 2014). Druhé Fórum na vysoké úrovni Globálního partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci se bude konat na konci roku 2016

---

<sup>1</sup> Více o tzv. oficiální rozvojové pomoci definované OECD v kapitole 2.4.2. Vztahy EU a OECD na straně 25.

v Nairobi v Keni a bude se soustředit na efektivní rozvojovou spolupráci při prosazování Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj a v tomto kontextu také Cílů udržitelného rozvoje (Evropská komise 2016e).

Globální partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci vytvořilo několik nových indikátorů efektivity rozvojové pomoci a v roce 2014 vyšla první Monitorující zpráva Globálního partnerství hodnotící rozvojovou pomoc poskytnutou 46 státům, jejíž donoři dobrovolně zveřejnili potřebná data. Mezi nově měřené oblasti patří vzájemná odpovědnost a rovnost pohlaví. 59 % zemí zmíněných v Monitorující zprávě má již zavedené systémy vzájemné odpovědnosti, kdežto pouze 26 % zemí splnilo genderová kritéria a dalších 32 % nesplnilo jediné kritérium z genderové oblasti (Birdsall, Khalas 2014: 6).

## **1.2. Studie Knack, Rogers, Eubank**

Autoři se v textu opírají o studie dokazující, že neexistuje spojitost mezi efektivitou rozvojové pomoci a kvalitou aplikovaných politik ani alokací této pomoci skrze systémy dané rozvojové země (Knack, Rogers, Eubank 2011: 1908). Autoři tvrdí, že některé další existující indikátory navíc ignorují vazby mezi donory samotnými, které mohou mít na efektivitu pomoci velký dopad. Ve své studii se zaměřují především na otázku, zda by spojení těchto indikátorů označujících chování donorů jako důležitý prvek pro rozvoj bylo dostačující pro vytvoření jediného indexu kvality donorů. Autoři se snaží zasadit hodnocení donorů do komplexnějšího rámce indikátorů kvality rozvojové pomoci, než tomu bylo v rámci této problematiky doposud. Výsledný index počítá se čtyřmi dimenzemi rozvojové pomoci – selektivitou, podporou, harmonizací a specializací (Tamtéž: 1908).

Selektivitu autoři určují analýzou politik uplatňovaných donory a příjemci rozvojové pomoci a dle míry chudoby. Používají k tomu metodu Dollara a Levina z roku 2006, která měří rozvojovou pomoc poskytnutou donorem za pomoci tří proměnných: míra populace příjemce pomoci, jeho HDP na obyvatele a jeho celkové umístění v žebříčku *Country Policy and Institutional Assessment* Světové banky, který obsahuje 16 indikátorů zahrnující různé politické a institucionální dimenze efektivního snižování chudoby a strategie růstu, na základě kterých autoři vytvořili sub-index definující dimenzi selektivity (Tamtéž: 1909).

Už v Pařížské deklaraci se hovořilo o tom, že pro aplikaci rozvojové pomoci je třeba použít dostupné systémy dané země přijímající pomoc skrze její národní rozvojovou strategii. V následujícím Akčním programu z Akkry se dárcovské země dohodly na respektování priorit daných rozvojových zemí a na investování do jejich infrastruktury a lidských zdrojů, aby bylo možné využívat je pro aplikaci rozvojové pomoci. Pařížská deklarace specifikovala několik indikátorů určujících, do jaké míry je rozvojová pomoc sladěna se systémy rozvojových zemí. Patřily mezi ně využití systému veřejného financování dané rozvojové země, využití systému zadávání veřejných zakázek dané rozvojové země, vyhýbání se paralelní implementaci projektů, předvídatelnost pomoci, omezování svázanosti pomoci a koordinace technické asistence s národními rozvojovými strategiemi. Tyto indikátory jsou měřeny pomocí Přehledu monitoringu Pařížské deklarace (dále SMPD), který poskytuje Výbor OECD pro rozvojovou pomoc (dále DAC). SMPD nezahrnuje humanitární pomoc, oddlužení ani administrativní náklady, nicméně kromě Oficiální rozvojové pomoci (dále ODA) bere v potaz také půjčky multilaterálních rozvojových bank. Pomocí těchto indikátorů autoři zkonstruovali sub-index podpory systémů rozvojových zemí (Tamtéž: 1909, 1910).

Harmonizace systémů dárcovských a přijímajících zemí je úzce propojena s předchozí dimenzí a vychází také z Pařížské deklarace. Zahrnuje tři indikátory harmonizace aktivit donorů uvedených v SMPD. Prvním je podíl obdržené podpory skrze programové přístupy, včetně přímé podpory rozpočtu i pomocí rozvojových projektů. Druhým indikátorem je podíl misí a třetím analytické studie zemí, oba koordinované společnou prací donorů (Tamtéž: 1909, 1910).

Je obecně známo, že donoři fragmentují svou rozvojovou pomoc mezi velké množství zemí, sektorů nebo projektů, což snižuje míru specializace donorů na konkrétní region nebo projekt, a také ztěžuje práci institucí přijímajících pomoc. Již Pařížská deklarace obsahovala doporučení pro efektivnější dělbu rozvojové pomoci. Prvním indikátorem čtvrté dimenze specializace je geografické zaměření ODA každého donora po vyřazení oddlužení, humanitární pomoci a administrativních nákladů. Tento indikátor naznačuje, že větší a více expanzivní donoři koncentrují rozvojovou pomoc na konkrétní region či země méně, pravděpodobně z toho důvodu, že mají kapacity pro dostatečné výzkumy v mnoha různých zemích. Dalším indikátorem je koncentrace donorů na určitý sektor pomoci. Vzhledem k faktu, že oba tyto indikátory definují fragmentaci velice nedokonale, použili autoři také indikátor měřící podíl průměrného výskytu rozvojové pomoci v konkrétních sektorech na každého příjemce. Podobným indikátorem je také

množství příjemců získávajících pomoc od každého donora. Premisou pro pátý indikátor je, že čím větší množství projektů musí přijímající země zvládat, tím více to její instituce zatěžuje administrativně i transakčně, proto je pátým indikátorem průměrná velikost rozvojových projektů. Předposledním indikátorem této dimenze jsou příspěvky multilaterálních donorů<sup>2</sup> jako podíl jejich celkového ODA na každého bilaterálního donora. Posledním sedmým indikátorem je administrativně-finanční zátěž rozvojové pomoci, z čehož autoři vyvozují, že donoři, kteří více rozdělují svou rozvojovou pomoc různým zemím, jsou zatíženi vyššími administrativními náklady (Tamtéž: 1910, 1911).

### 1.3. Studie Easterly a Williamson

Autoři na úvod uvádějí, že pro měření kvality rozvojové pomoci by byla nejideálnější souhrnná data všech donorů a účinků jejich pomoci v rozvojové zemi, tato data jsou však nedostupná nebo shromažďována pouze na dobrovolné bázi. Autoři vychází ze studie Easterly a Pftuz z roku 2008 a zaměřují svůj výzkum na pět dimenzí obecně používaných nejlepších postupů při rozdělování rozvojové pomoci. Jsou jimi transparentnost, minimální režijní náklady, úroveň fragmentace pomoci, dodání pomoci efektivnějšími úředními cestami a snížení alokace pomoci zkorumpovaným státům a zároveň její zvýšení chudým demokratickým zemím (Easterly, Williamson 2011: 1930).

Transparentnost je založena na schopnosti shromažďovat informace jako například míru zaměstnanosti, rozpočtové údaje a režijní náklady. Specializace zachycuje míru roztržitosti pomoci mezi velké množství příjemců (zahrnuje roztržitost mezi donory samotnými, pomoc přijímajícími zeměmi, i mezi množstvím vybraných sektorů). Selektivita zkoumá míru dodání pomoci do nejchudších zemí při současném vyhýbání se zkorumpovaným diktátorům. Neefektivní úřední cesty uvádějí míru svázanosti pomoci, např. potravinová pomoc nebo technická asistence. Režijní náklady počítají s daty nasbíranými během fáze transparentnosti ve vztahu s náklady poskytování rozvojové pomoci (Tamtéž: 1930).

Analýza autorů se snaží oddělit rétoriku agentur od reality tím, že porovnává, co agentury říkají, a co ve skutečnosti dělají. Toho se snaží dosáhnout pozorováním individuálních bilaterálních a multilaterálních agentur poskytující rozvojovou pomoc. Studie má několik hlavních výsledků – potvrzuje, že dostupnost dat ohledně finančních

---

<sup>2</sup> Kromě EU, která je svým charakterem a díky komplexní rozvojové politice považována spíše za bilaterálního, ne multilaterálního donora (Knack, Rogers, Eubank 2011: 1910, 1916).

záležitostí agentur je naprosto nedostatečná, což značně ztěžuje výzkum. Celkově se zvýšila úroveň transparentnosti ve zkoumaných agenturách, avšak fragmentace pomoci mezi množství příjemců a sektorů zůstává velká, čímž také klesá specializace donorů. Donoři také pokračují v alokaci pomoci do korupcí postižených a nesvobodných zemí (Tamtéž: 1930, 1931).

Co se týče transparentnosti, např. počtu zaměstnanců, autoři berou v úvahu rozpis celkových výdajů agentur, včetně samotného vyplácení pomoci, administrativních nákladů a mzdových výdajů a benefitů. Bez těchto dat nemohou nezávislí komentátoři monitorovat agentury poskytující rozvojovou pomoc. Ve výsledku však v těchto oblastech stále přetrvává netransparentnost (Tamtéž: 1932, 1934).

Většina agentur se shodla, že při poskytování rozvojové pomoci by se agentury měly vyhnout extrémním režijním nákladům. Nicméně optimální mírou nejsou ani nulové režijní náklady, jelikož pro dobře poskytovanou rozvojovou pomoc je nezbytné financování zmocněného dohledu, monitoringu a hodnocení, projektového designu a implementace. Autoři však také zdůrazňují, že multilaterální organizace mají vyšší režijní náklady než organizace bilaterální, což musí být bráno v potaz (Tamtéž: 1934, 1935).

Jednou z největších překážek efektivity poskytované rozvojové pomoci je nedostatek specializace donorů, tedy jejich přílišná fragmentace neboli velké množství podporovaných zemí či sektorů. Velkým problémem je duplikace pomoci, což zbytečně zatěžuje institucionální systémy přijímající země. Opačný případ, naprostá specializace donora na konkrétní zemi či sektor je však také nežádoucí. Autoři uvádějí mnoho indikátorů dokazujících, že donoři jsou daleko od žádaného efektivního počínání v oblasti specializace, za což může také dlouhodobý trend angažovat se v co nejvíce rozvojových zemích (Tamtéž: 1935, 1937).

V rámci dimenze selektivity se má obecně za to, že rozvojová pomoc je efektivnější v potlačování chudoby, pokud putuje do nejchudších zemí, které jsou zároveň považovány za demokratické a co nejméně postižené korupcí. Vzhledem k faktu, že nejméně rozvinuté země většinou disponují autoritativními a zkorumpovanými vládami, je na agenturách poskytující rozvojovou pomoc, aby našly rovnováhu mezi podporou nejchudších zemí a zemí s demokratickou vládou (Tamtéž: 1938).

Potravinová pomoc je jednou z oblastí pomoci považovanou za neefektivní a je brána jako cesta pro rozvojové země s vyšším příjmem, jak se zbavit přebytečných zemědělských výrobků bez ohledu na lokální trh přijímající země. Technická asistence je také považována za výhodu pro bohaté dárcovské země při prosazování jejich vlastních



zájmů prostřednictvím alokace pomoci vyžadující přítomnost konzultantů z dárcovské země. Užitek z pomoci se tak vrací zpět do dárcovské země a konzultanti často nerozumí místnímu prostředí, čímž prospěch z pomoci dále klesá (Tamtéž: 1939).

Autoři se pokusili pochopit praktiky používané rozvojovými agenturami pomocí korelace mezi pěti výše zmíněnými dimenzemi. Jedinou významnou korelaci našli mezi dimenzí transparentnosti a režijními náklady, což vysvětlují tím, že donoři s vysokými režijními náklady tíhnou k tomu je skrývat, tudíž je úroveň transparentnosti v jejich finančních záležitostech nízká. Korelace však neznamená kauzalitu a autoři připouští i další možná vysvětlení, např. existenci třetího faktoru ovlivňujícího obě dimenze, transparentnost i režijní náklady (Tamtéž: 1940).

#### **1.4. Studie Birdsall a Kharas**

Autoři se ve své studii snaží měřit kvalitu oficiální rozvojové pomoci (dále QuODA). I přesto, že se vývoj hodnocení rozvojové pomoci s přijetím Globálního partnerství posunul kupředu a novelizoval, autoři stále používají indikátory vyplývající z Pařížské deklarace a Akčního programu z Akkry, neboť se snaží reflektovat nová data s předchozími dvěma edicemi této studie. Autoři použili data týkající se rozvojové pomoci z roku 2012, data pro indikátory Globálního partnerství z roku 2013 a data z roku 2011 pro indikátory Pařížské deklarace (Birdsall, Kharas 2014: 1).

QuODA komparuje 31 členských států a multilaterálních rozvojových agentur DAC a skládá se z 31 indikátorů uspořádaných do čtyř dimenzí reflektující nejlepší mezinárodní praktiky poskytování a přijímání rozvojové pomoci. První dimenzí je maximalizace efektivity a zkoumá, jak je rozvojová pomoc rozdělena mezi rozvojové státy a mezi sektory a její dostupnost pro projekty a programy přijímající země. Druhou dimenzí je péče o instituce, která se zabývá budováním silných institucionálních mechanismů v rozvojových zemích skrze užívání jejich vlastních systémů, priorit a přístupů. Třetí dimenzí je snižování zátěže partnerských zemí vyhýbáním se duplikace, plýtvání a fragmentace ze strany donorů. Čtvrtou dimenzí je transparentnost a učení se významu dostupnosti dat a vlastní evaluace za účelem zodpovědného rozhodování na základě dokázaných faktů o efektivitě rozvojové pomoci. Dle autorů by QuODA neměla být používána jako hodnocení DAC států nebo rozvojových agentur ani jako jednotný index efektivity pomoci, jelikož použité indikátory nemají vždy stejnou důležitost ve vztahu ke kvalitě rozvojové pomoci. To a neexistence systematického

sbírání dat a sebehodnocení donorů ohledně poskytování pomoci je podle autorů také jedním z důvodů, proč neexistuje jednotná definice kvality rozvojové pomoci (Tamtéž: 2–4).

Indikátory první dimenze maximalizace efektivity jsou podíl alokace pomoci do chudých zemí, podíl alokace pomoci do zemí s kvalitní vládou, nízká míra administrativních nákladů, podíl programovatelné pomoci<sup>3</sup>, zaměření na přijímající rozvojové země, sektorové zaměření, podpora vybraného globálního zboží a podíl nesvázané pomoci (Tamtéž: 5). Mezi indikátory druhé dimenze péče o instituce patří podíl pomoci pro rozvojové země patřící mezi top rozvojové priority, vyhýbání se nákladné fragmentaci realizace projektů, podíl pomoci zaznamenané v rozpočtu rozvojové země, podíl pomoci partnerům s dobrou operativní strategií, využití systémů rozvojové země, podíl naplánované pomoci na pomoci přijaté a zaznamenané rozvojovou zemí, koordinace technické spolupráce a předvídatelnost pomoci (Tamtéž: 5).

Třetí dimenze snižování zátěže partnerských zemí disponuje následujícími indikátory: významnost vztahů v oblasti rozvojové pomoci, fragmentace mezi donory, medián velikosti projektů, příspěvek multilaterálním agenturám, koordinované mise, využití programové pomoci a koordinovaná analytická práce (Tamtéž: 5). Indikátory poslední dimenze transparentnosti a učení jsou podíl signatářů Mezinárodní iniciativy pro transparentnost pomoci, implementace standardů zveřejňování dat uvedených v Mezinárodní iniciativě pro transparentnost pomoci, zaznamenávání názvu a popisu projektů, detailní vysvětlení projektů, zaznamenávání postupu poskytnutí a doručení pomoci, kvalita vyhodnocování dat agenturami, úplnost povinných dat u projektů a pomoc partnerům se systémy monitoringu a evaluace (Tamtéž: 5).

---

<sup>3</sup> Indikátor programovatelné pomoci měří množství fondů dostupných pro alokaci projektů a programů (Birdsall, Kharas 2014: 8).

## 2. Rozvojová politika Evropské unie

### 2.1. Vývoj rozvojové politiky

Rozvojová politika evropských zemí byla již od počátku formována hlavně ve vztahu k africkým státům, což bylo dáno historickým vývojem a kolonialismem. Za prvotní počátek vývoje rozvojové spolupráce<sup>4</sup> je považována Francouzská unie, založená krátce po druhé světové válce s cílem vyzdvihnout francouzské impérium. Disponovala vlastní měnou, vysokými tarify, garantovanými interními cenami a měla také vysokou míru vnitřního obchodu, důsledkem čehož byla většina tradičního francouzského průmyslu téměř zcela závislá na koloniálním obchodu. Postupem času se však díky průmyslovým reformám stával koloniální obchod pro Francii čím dál více nevýhodným a drahým, nicméně z politického hlediska bylo pro Francii nepřijatelné své kolonie opustit (Bartels 2007: 717–718).

Dle Dietera Frische lze považovat za počátek společné evropské rozvojové pomoci africkému kontinentu rok 1956 a snahy Francie, která požadovala začlenění svých zámořských teritorií do budoucího EHS. Francie s podporou Belgie riskovala selhání vyjednávání o Římských smlouvách (Frisch 2008: 3), nicméně se jí podařilo vyjednat kompromis v podobě části IV Smlouvy o EHS, která obsahuje také „Prováděcí dohodu o přidružení zámořských a výsoštných území ke Společenství“ (Adamcová 2006: 86). V té se čtyři členské země se zámořskými teritorii (Francie, Belgie, Itálie a Nizozemí) zavázaly opustit své preferenční vztahy s těmito územími a zpřístupnit své trhy všem budoucím členům EHS výměnou za to, že zbylých šest členských zemí bude souhlasit s financováním rozvoje těchto teritorií. Dohoda zahrnovala jak ekonomické, tak obchodní vztahy a také vznik fondu pro rozvoj přidružených zámořských a výsoštných území (FEDOM) mimo rozpočet Společenství, předchůdce EDF (Frisch 2008: 2–3). Šlo tedy o první mezník ve vývoji politických i ekonomických vztahů celého Společenství s africkým kontinentem, především frankofonními zeměmi subsaharské Afriky, za účelem rozvojové spolupráce (Adamcová 2006: 86).

Poté, co v roce 1960 většina afrických zemí získala nezávislost, snažily se také vyjednat své privilegované postavení vůči Společenství, což vedlo k první Dohodě z Yaoundé z roku 1963. Dohoda byla učiněna mezi EHS a „Asociovanými africkými státy a Madagaskarem“ (AASM) a uzavřena byla na pětileté období od roku 1964 do roku

---

<sup>4</sup> Pojem „rozvojová politika“ se v dokumentech a materiálech Evropské komise objevuje až od začátku 90. let a v Maastrichtské smlouvě, do té doby byl používán termín „rozvojová spolupráce“ (Adamcová 2006: 81).

1969. Od předešlé dohody nedošlo k žádným větším změnám, byl zachován volný obchod v obou směrech, a pouze země, které doposud neměly preferenční vztahy s celým Společenstvím, je na něj rozšířily<sup>5</sup> (Frisch 2008: 4). V roce 1968 mělo dojít k rozšíření přidružení o tři východoafrické anglofonní státy v rámci tzv. Arushské dohody I, ta však nebyla ratifikována a tudíž nevstoupila v platnost (Adamcová 2006: 94).

Po skončení platnosti Dohody z Yaoundé I byla v roce 1969 podepsána nová Yaoundská dohoda II, opět na pětileté období s trváním do roku 1974. Ta již musela překonat několik vážných problémů. Německo a Nizozemí byly stále méně ochotné pokračovat v asociaci v podobě, v jaké fungovala – ostatně nenabízela jim mnoho výhod. Financování rozvojových projektů, které vytvářely hlavně podniky ve státech jako např. Francie, probíhalo ze zdrojů všech členských států a v neposlední řadě byl také kritizován přístup Evropy, který byl označován jako nekoloniální (Frisch 2008: 4). Ve stejném roce byla podepsána také Arushská dohoda II, která se od Yaoundské dohody II lišila pouze tím, že neobsahovala ustanovení o finanční a technické spolupráci (Adamcová 2006: 95).

Se vstupem Velké Británie do Evropského společenství (dále ES) bylo nutné vyřešit podobu rozvojových vztahů k zemím, které byly členy britského Commonwealthu. To se podařilo přijetím tzv. Přidružení o početné bývalé britské kolonie, a šlo tak o globální rozšíření přístupu ES k rozvojovým zemím (Adamcová 2006: 96–97). Novou etapu přidružení zahájilo po osmnáctiměsíčním vyjednávání přijetí Dohody z Lomé I v únoru 1975, jež byla podepsána s 46 rozvojovými zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku (dále ACP). Dohoda platila až do roku 1980 a po kritice Části IV Římské smlouvy a dohod z Yaoundé, které byly odsuzovány za „kolektivní neokolonialismus“, byly v Lomské dohodě I zdůrazněny prvky diskontinuity s předešlým asociačním režimem a sám termín „asociace“ byl nahrazen pojmem „partnerství“ (Jelínek, Kroužek, Náprstek 2003: 16–17). Součástí dohody bylo několik nových opatření, včetně převedení recipročních preferencí na nereciproční, což představovalo ústupek státům ACP, a také vytvoření nástroje pro zajištění stabilizace exportních příjmů (STABEX)<sup>6</sup> (Adamcová 2006: 96–97). *„Pro vytvoření lepších podmínek pro přesun technických poznatků v rámci rozvoje průmyslové spolupráce byly založeny dvě instituce:*

---

<sup>5</sup> Pouze státy jako Kongo, Togo nebo Somálsko, které neměly preferenční vztahy se svými kolonizujícími zeměmi, je nemohly rozšířit na EHS a tudíž nebyly součástí Dohody (Frisch 2008: 4).

<sup>6</sup> STABEX neboli stabilizační fond byl vytvořen proto, že většina zemí ACP byla ekonomicky závislá na vývozu několika komodit podléhajícím výkyvům vývoje jejich cen na světových trzích, tudíž tyto země neměly zajištěnou stálou hladinu exportních příjmů (Adamcová 2006: 97).

*Centrum pro průmyslový rozvoj a Rada pro průmyslovou spolupráci.*“ (Adamcová 2006: 98)

Tato dohoda byla následována třemi podobnými Dohodami z Lomé II z roku 1981, III z roku 1986 a IV z roku 1990, pokaždé s početnější účastí států. Každé nové vyjednávací kolo zahrnovalo také hodnocení dosavadního vývoje, včetně první Loméské dohody, aby bylo možné se z něj poučit. Jednotlivé dohody z Lomé byly také čím dál více politicky zaměřené – v první dohodě například vůbec nebyla zmínka o lidských právech, nicméně v dalších dohodách se toto téma objevovalo stále častěji (Frish 2008: 18).

*„Základní cíle rozvojové politiky zemí ES byly poprvé přesněji formulovány v tzv. Pisaniho memorandu z října 1982,“* (Adamcová 2006: 88) a patřily mezi ně především podpora rozvojových zemí v jejich vlastním úsilí při rozvoji, v zajišťování potravinové soběstačnosti s důrazem na oblast zemědělství, rozvoj lidských zdrojů a respektování odlišných kultur, rozvoj vlastních vědeckých a výzkumných kapacit a systematické využívání existujících přírodních zdrojů a obnova a udržování ekologické rovnováhy (Adamcová 2006: 88–89).

Do institucionálního rámce Společenství se rozvojová politika dostala až se Smlouvou o EU v roce 1993, kdy se stala součástí druhého pilíře. V hlavě XVII, čl. 130u politika Společenství v rozvojové spolupráci podporuje: *„trvalý hospodářský a sociální rozvoj rozvojových zemí, a především těch nejvíce znevýhodněných z nich, hladké a postupné zapojení rozvojových zemí do světového hospodářství, boj proti chudobě v rozvojových zemích.“* (Smlouva o EU 1993: 38) Politika dále přispívá k ochraně demokracie, lidských práv a základních svobod a právního státu. Členské státy se také zavazují k dodržování závazků a cílů schválených v rámci OSN a ostatních mezinárodních organizací (Smlouva o EU 1993: 38). Amsterodamská smlouva z roku 1999 pouze prodloužila platnost definované rozvojové politiky v Maastrichtské smlouvě (Evropská unie 1999: 86).

Současná spolupráce se zeměmi ACP se řídí Dohodou z Cotonou z roku 2000, její platnost byla stanovena na 20 let a podílí se na ní 77 ze 79 zemí ACP (nepřistoupily k ní Kuba a Východní Timor z politických důvodů) (Opršal 2014: 70–71). *„V roce 2005 a 2010 byly provedeny dvě revize dohody, nicméně v roce 2015 k její revizi nedojde. Revizi z roku 2005 byla uznána pravomoc Mezinárodního trestního soudu (ICC), což vedlo k tomu, že Súdán a Rovnicková Guinea revizi odmítly podepsat či ratifikovat.“* (Evropský parlament 2016: 1) Dohoda navazuje na předchozí dohody z Lomé I–IV, avšak obsahuje nové pojetí politické dimenze, kdy je kladen zesílený důraz EU na demokracii, lidská

práva a vládu zákona, a jejich porušení může vést až k přerušení toku rozvojové pomoci z EDF pro daný stát. V rámci posílení bezpečnostní dimenze po událostech z 11. září 2001 byl do dohody zahrnut také peace-building a prevence konfliktů. Nově byl také zaveden reciproční systém založený na Dohodách o ekonomickém partnerství, jelikož dosavadní nereciproční systém byl v rozporu s pravidly Světové obchodní organizace (dále WTO) (Opršal 2014: 70–71).

*„Iniciativa Všechno kromě zbraní (Everything But Arms) doplnila předchozí dohody, zaměřené pouze na země Afriky, Karibské oblasti a Tichomoří (ACP), o opatření určené státům patřícím mezi Nejméně rozvinuté země světa (Least Developed Countries).“* (Opršal 2014: 71) Iniciativa pochází z roku 2001 a umožňuje bezcelní a množstevně neomezený vývoz všech komodit kromě zbraní a munice na vnitřní trh EU. Avšak pro ty země, které nepatří mezi Nejméně rozvinuté země (dále LDCs) a nemají tudíž tento ulehčený přístup na evropský trh, je obchodní spolupráce s EU nadále nevýhodná (Opršal 2014: 71).

V roce 2005 byl na zasedání Evropské rady přijat nový společný dokument Evropské komise, Evropského parlamentu a Evropské rady s názvem Evropský konsens o rozvoji, který se stal první ucelenou strategií EU v oblasti rozvojové spolupráce, neboť odráží komplexnost přístupu EU k rozvojovým zemím a představuje významný posun v boji proti chudobě ve světě (Adamcová 2006: 93). Ministerstvo zahraničních věcí České republiky popisuje Evropský konsens o rozvoji jako dokument, který *„stanovuje společný rámec pro opatření v oblasti rozvojové spolupráce na úrovni členských států i Unie a potvrzuje společné závazky spojené s plněním Rozvojových cílů tisíciletí, především snížení celosvětové chudoby o polovinu do roku 2015. Konsensus klade velký důraz na partnerství s rozvojovými zeměmi a jejich vlastní odpovědnost za proces rozvoje, ale také na větší efektivnost poskytované pomoci a na koherenci rozvojové politiky s dalšími politikami, které na rozvoj mají vliv.“* (Ministerstvo zahraničních věcí 2014)

Roku 2005 byla také přijata Pařížská deklaráce o efektivnosti rozvojové pomoci, kde se ministři rozvinutých a rozvojových zemí odpovědní za podporu rozvoje a zástupci multilaterálních a bilaterálních institucí rozhodli přijmout opatření vedoucí k efektivnější a transparentnější rozvojové pomoci. Zúčastněnými stranami byli také Evropská komise, Evropská banka pro obnovu a rozvoj a EIB (Opršal 2014: 71).

Mezi nejdůležitější přijatá opatření patří posilování národních rozvojových strategií partnerských zemí a příslušných operačních rámců, vyšší přizpůsobení pomoci prioritám a postupům partnerských zemí, zvyšování odpovědnosti dárců a partnerských

zemí vůči svým občanům a parlamentům za své postupy, strategie a výsledky v oblasti rozvoje, a odstranění duplicity a racionalizace dárcovské činnosti k zajištění její efektivity vzhledem k nákladům, reforma a zjednodušení dárcovských postupů. Deklarace popisuje také slabiny v této oblasti a návrhy na jejich řešení, jako např. nedostatky institucionálních kapacit partnerských zemí bránící rozvíjet a uplatňovat národní rozvojové strategie, nedostatečné zapojení globálních programů a iniciativ do širších rozvojových programů partnerských zemí, nebo korupce a nedostatečná transparentnost podryvající veřejnou podporu, bránící účinné mobilizaci a přidělování zdrojů k činnostem klíčovými pro omezování chudoby a pro trvale udržitelný hospodářský rozvoj (Ministerstvo zahraničních věcí 2014). Deklarace je přelomovým dokumentem v oblasti efektivity rozvojové pomoci a také sebereflexe zemí poskytující pomoc.

Po vypršení dohody z Cotonou v roce 2007 měly přijít nejpozději roku 2008 v platnost Dohody o hospodářském partnerství (dále EPA), byly však vyjednávány už od roku 2002 a země ACP byly za tímto účelem rozděleny do šesti regionů: skupina Pacifická, Karibská, Západoafrická, Středoafriická, skupina Jihoafrického rozvojového společenství a Jihovýchodní africká skupina. Společným rámcem pro všechny skupiny je kompatibilita s pravidly WTO podle článku XXIV Všeobecné dohody na clech a obchodu (GATT). Ten povoluje regionální obchod mezi zeměmi WTO, pouze pokud eliminují všechny bariéry obchodu mezi všemi účastníky se stranami. Na základě tohoto pravidla nabídla EU všem ACP-EPA zemím přístup na svůj trh bez cel a bez kvót s postupnou liberalizací pro rýži a cukr (Bartels 2007: 751–753). Jde o téměř totožné dohody jako pro LDCs v rámci iniciativy Všechno kromě zbraní.

*„Zastřešující politiku EU vůči 54 členským zemím Africké unie (AU) představuje společná strategie Afrika-EU (JAES). Tato strategie byla přijata vedoucími představiteli Evropy a Afriky na druhém summitu EU-Afrika v Lisabonu v prosinci 2007.“* (Evropský parlament 2016: 2) V rámci této strategie bylo zřízeno osm tematických partnerství v následujících oblastech: 1. mír a bezpečnost, 2. demokratická správa věcí veřejných a lidská práva, 3. obchod, regionální integrace a infrastruktura, 4. rozvojové cíle tisíciletí, 5. energetika, 6. změna klimatu a životní prostředí, 7. migrace, politika a zaměstnanost, a 8. věda, informační společnost a vesmír (Evropský parlament 2016: 2). Tato první společná a oboustranná strategie je považována za historický milník ve vztazích EU a Afriky (Frisch 2008: 40).

V roce 2012 byl na zasedání Evropské rady přijat politický dokument Agenda pro změnu, jež navazuje na Evropský konsens o rozvoji, a jehož součástí jsou konkrétní

návrhy na zvýšení účinnosti rozvojové politiky EU. Jeho dva základní pilíře tvoří: 1. podpora lidských práv, demokracie, právního státu a řádné správy, a 2. udržitelný růst podporující začlenění (Ramet 2016: 1–2). Dle tohoto dokumentu by finanční zdroje měly být zaměřeny na nejvíce potřebné země a měla by být zavedena nová zásada diferenciaci „s cílem přizpůsobit objem pomoci a použité nástroje specifickým potřebám jednotlivých zemí a plnění povinností ze strany vlád.“ (Ramet 2016: 1–2).

Jedním z nejnovějších dokumentů na téma rozvojové politiky je Agenda 2030 schválená v New Yorku v září 2015, která navazuje na rozvojové cíle tisíciletí a představuje globální rámec na mezinárodní úrovni s cílem odstranit chudobu a dosáhnout udržitelného rozvoje do roku 2030. Zahrnuje také akční program OSN z Addis Abeby z července 2015, v němž se EU zavazuje vydávat 0,7 % HND na rozvojovou pomoc (Ramet 2016: 2).

## **2.2. Institucionální mechanismy evropské rozvojové pomoci**

### **2.2.1. Evropský parlament**

Z počátku měl Evropský parlament pouze konzultační funkci, ale v průběhu vývoje celé EU se jeho pravomoci postupně rozšiřovaly. V 70. letech 20. století získal Parlament sdílenou pravomoc schvalování rozpočtu, o něco později získal také pravomoc spolurozhodování. Avšak Evropský parlament byl vždy největším spojencem Evropské komise v oblasti rozvojové politiky (Frish 2008: 50). Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) uvádí, že „*Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním procesem opatření nezbytná pro provádění politiky rozvojové spolupráce, která se mohou týkat víceletých programů spolupráce s rozvojovými zeměmi nebo tematicky zaměřených programů.*“ (Evropská unie 2012: Čl. 209, Odst. 1) Parlament má tedy v současnosti „...*právo spolurozhodovat o legislativních opatřeních týkajících se rozvojové spolupráce a rozhoduje též v poslední instanci o prostředcích na rozvojovou spolupráci plynoucích z obecného rozpočtu EU.*“ (Jelínek, Kroužek, Náprstek 2003: 54) Parlament však nerozhoduje o prostředcích EDF<sup>7</sup> (Jelínek, Kroužek, Náprstek 2003: 54).

---

<sup>7</sup> Evropský parlament dlouhodobě neúspěšně prosazuje začlenění EDF do obecného rozpočtu s tvrzením, že by mohl lépe dbát na důraz snižování chudoby. Odpůrci však argumentují tím, že samostatnost EDF garantuje zemím ACP, že prostředky pro ně určené nebudou přerozdělovány ve prospěch jiných regionů (Jelínek, Kroužek, Náprstek 2003: 54).



Pro oblast rozvojové spolupráce je v Evropském parlamentu klíčový Rozvojový výbor Evropského parlamentu – Výbor DEVE, který zpracovává dokumenty a návrhy vypracované Evropskou komisí, a z vlastní iniciativy může psát zprávy týkající se rozvojové problematiky. Dále dohlíží na rozpočet rozvojové spolupráce Evropské komise, zabývá se otázkami týkající se dohody o partnerství ACP-EU a participuje na misích koordinujících a monitorujících volby v rozvojových zemích (Opršal 2014: 77).

### **2.2.2. Evropská komise**

V rámci Evropské komise její předseda přiděluje každému komisaři určitou oblast politiky na jeho pětileté období, a tyto politiky jsou dále spravovány prostřednictvím generálních ředitelství. Pro oblast rozvojové spolupráce slouží Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (DG DEVCO)<sup>8</sup>, mezi jehož pravomoc patří programování a implementace nástrojů vnější pomoci Komise financované jak z obecného rozpočtu EU, tak z EDF. Toto Ředitelství je dále zodpovědné za identifikaci potřeb rozvojových zemí, studie proveditelnosti, formulaci programů a projektů, jejich monitoring a hodnocení, a jiné. Tyto projekty jsou realizovány přímo v partnerských zemích prostřednictvím delegací EU (Opršal 2014: 75).

Částečně související s rozvojovou politikou je také oblast humanitární pomoci, kterou se zabývá Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu. V současnosti se EU při poskytování okamžité pomoci soustřeďuje zejména na Afriku, ale také na Blízký východ a Asii (Opršal 2014: 76).

### **2.2.3. Rada Evropské Unie**

Rada Evropské unie přijímá ve spolupráci s Evropským parlamentem v oblasti rozvojové pomoci návrhy Evropské komise v řádném legislativním procesu. Problematika rozvojové pomoci je od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost projednávána Radou pro zahraniční věci (Bydžovská 2010). Tu tvoří ministři zahraničních věcí, nicméně předsedá jí Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V rámci Rady je agenda předjednána v pracovních skupinách Rady, a poté se přesouvá na úroveň Komise stálých zástupců – COREPER II, v rámci kterého se scházejí velvyslanci členských zemí (Opršal 2014: 76–77).

---

<sup>8</sup> Toto Generální ředitelství vzniklo 1. ledna 2015 a nahradilo Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci - EuropeAid (Evropská komise 2016f).

#### **2.2.4. Evropská investiční banka**

EIB má za úkol pravidelně informovat Evropskou komisi o provádění projektů financovaných ze zdrojů EDF, které také spravuje. EIB pak společně s Komisí poskytují členským státům informace o operativní správě zdrojů EDF, podle stanovení nařízení Rady Evropské unie (Rada Evropské unie 2015).

#### **2.3. Financování rozvojové politiky EU**

Financování rozvojové spolupráce EU je realizováno dvěma hlavními nástroji, pomocí EDF a obecným rozpočtem EU. EDF je nejstarším a největším rozvojovým nástrojem EU a je zaměřen na oblast zemí ACP a zámořské země a území EU. Klíčovými oblastmi jeho využití je hospodářský, sociální a lidský rozvoj a regionální spolupráce a integrace (Ramet 2016: 4). EDF byl vytvořen v roce 1957 Římskou smlouvou, s platností od roku 1959, a je mezivládním fondem stojícím mimo rozpočet EU (Evropská komise 2016b).

Finanční prostředky jsou přidělovány na základě dobrovolných příspěvků členských států a tzv. klouzavého programování, kdy se partnerské země společně podílejí na určování priorit spolupráce a projektů. Nicméně spekuluje se o zahrnutí EDF do rozpočtu EU, které by vedlo k větší soudržnosti politik, a jeho schvalování by bylo součástí postupu spolurozhodování vyžadující schválení ze strany Evropského parlamentu, což by vedlo k lepší demokratické kontrole (Ramet 2015: 4).

Dle Nařízení Rady (EU) 2015/323 o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond jsou jeho zdroje určeny na zvláštní účely států ACP a zámořských zemí a území a podle hlavních nástrojů spolupráce, které jsou pro země ACP vymezeny v dohodě o partnerství ACP-EU (Rada Evropské unie 2015). „*Komise a EIB v rozsahu své odpovědnosti za správu příslušných zdrojů 11. EDF kontrolují, jak státy ACP, zámořské země a území či další příjemci využívají pomoc z 11. EDF a jak jsou prováděny projekty financované z 11. EDF, především s ohledem na cíle uvedené v člancích 55 a 56 dohody o partnerství ACP–EU a v odpovídajících ustanoveních rozhodnutí o přidružení zámoří.*“ (Rada Evropské unie 2015).

Každý EDF se uzavírá na několik let. Současný 11. EDF se řídí revidovanou Dohodou z Cotonou, byl schválen na období let 2014–2020 a činí 30 506 milionů eur, z čehož celých 29 089 milionů eur připadá zemím ACP. Největší částka 24 356 milionů eur bude financovat národní a regionální orientační programy, dalších 3 590 eur bude

použito na vnitřní spolupráci mezi zeměmi ACP a meziregionální spolupráci zahrnující země ACP. Další částka 1 134 milionu eur bude alokována EIB k financování investičních nástrojů definovaných v dohodě o partnerství ACP-EU (Rada Evropské unie 2013).

Finanční prostředky z obecného rozpočtu EU jsou určeny primárně pro regiony mimo skupinu zemí ACP. Rozpočet EU se řídí Finančním rámcem, který se stanovuje na sedmileté období, a prostředky se přerozdělují prostřednictvím tzv. geografických a tematických finančních programů (Opršal 2014: 72).

## **2.4. Vybrané případy rozvojové spolupráce EU s mezinárodními organizacemi**

### **2.4.1. Vztahy EU a OSN**

Díky přijetí Lisabonské smlouvy, podle které se EU stala právním subjektem, a která zřídila Evropskou službu pro vnější činnost, tj. evropskou diplomatickou službu, může se EU stát součástí mezinárodních dohod nebo být pozorovatelem, případně členem mezinárodní organizace. V roce 2011 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci A/65/276 prodlužující pozorovatelský status EU při OSN (European Union Delegation to the United Nations 2015). EU je největším finančním přispěvatelem OSN, sponzorující 38 % rozpočtu a více než dvě třetiny peacekeepingových operací této organizace (Evropská komise 2016d).

OSN představuje nejdůležitějšího partnera EU, zejména v rozvojové spolupráci. EuropeAid zastupuje v rámci OSN společná stanoviska EU v tématech souvisejících s rozvojovou problematikou. Během posledních let byla největší pozornost věnována Rozvojovým cílům tisíciletí a Cílům udržitelného rozvoje (Evropská komise 2016c), které EU prosazuje i v rámci společné strategie Afrika-EU (Frisch 2008: 40).

### **2.4.2. Vztahy EU a OECD**

EU má v rámci OECD speciální status pozorovatele a je plnohodnotným členem DAC, což je hlavní orgán OECD zabývající se rozvojovou problematikou (Evropská komise 2016c). DAC se také zabývá měřením poskytované finanční pomoci rozvojovým zemím pomocí oficiální definice rozvojové pomoci ODA (OECD.org 2016).

ODA je definována jako pomoc zemím a teritoriím uvedených v DAC Seznamu příjemců ODA a multilaterálním organizacím, která je poskytována oficiální agenturou, státem nebo jejich výkonnými orgány za předpokladu, že všechny tyto transakce jsou

uskutečněny za účelem ekonomického a sociálního rozvoje těchto zemí, a za předpokladu, že pomoc pro tyto země je zvýhodněna (OECD.org 2016a). Podle této definice je také rozvojová spolupráce EU označována jako ODA. V DAC působí DG DEVCO Evropské komise, které zde diskutuje efektivitu rozvojové pomoci EU a účastní se setkávání a summitů na toto téma (Evropská komise 2016d).

#### ***2.4.3. Vztahy EU a Světové banky***

Světová banka je dlouhodobým a důležitým partnerem EU, úzce spolupracuje se všemi jejími institucemi a prosazuje společné cíle, např. snižování chudoby ve světovém měřítku a přeměnu současné ekonomiky na trvale udržitelnou. Členské státy EU jsou hlavními akcionáři a partnery Světové banky a drží téměř třetinu všech akcií Mezinárodní banky pro rekonstrukci a rozvoj a poskytující polovinu příspěvků Mezinárodní rozvojové asociaci (The World Bank 2013).

Hlavními předměty spolupráce mezi oběma organizacemi jsou koordinace pomoci, finanční vztahy, politický dialog a globální veřejné statky. Co se týče koordinace pomoci, Světová banka spolupracuje s relevantními orgány Evropské komise na zajištění co nejúčinnější rozvojové pomoci (The World Bank 2013).

### 3. Analýza rozvojové politiky EU

#### 3.1. Hodnocení rozvojové pomoci EU

Ne ve všech studiích představených v první kapitole se rozvojová pomoc EU umístila dle očekávání. Přesto, že je obecně uznávána jako bilaterální donor vzhledem k celkově jednotné rozvojové politice, umístila se v těchto studiích spíše kolem průměru všech hodnocených zemí a multilaterálních donorů. V této kapitole bude vysvětleno, proč tomu tak může být, jaké jsou nedostatky rozvojové pomoci EU i její silné stránky.

Je těžké objektivně zhodnotit, které indikátory jsou relevantní a klíčové k hodnocení efektivity rozvojové pomoci, především kvůli tomu, že není dostatečně zmapována souvislost mezi těmito indikátory kvality pomoci a reálnými účinky rozvojové pomoci. Není vždy jednoduché měřit všechny aspekty kvality pomoci a mnoho externích faktorů není dostatečně bráno v potaz. Neexistuje praktický návod na to, co dělat, pokud země přijímající pomoc nedodrží rozvojové cíle, příkladem může být případ, kdy podpora vlády nemající zájem na snižování chudoby nepovede ke snižování chudoby v zemi. Všechny důkazy o efektivitě pomoci většinou zahrnují co nedělat a automaticky se předpokládá, že opak povede k úspěchu. Žádná z těchto studií nepočítá s faktem, kdy financování a rozvojová pomoc koncentrovaná pouze na nejchudší regiony a země sice povede k lepšímu hodnocení donorů, nicméně celosvětově nepovede ke kýženému výsledku efektivity rozvojové pomoci (Geddes 2012: 4, 5).

Ve studii, kterou uskutečnili Knack, Rogers a Eubank, a ve které byla použita dostupná data z roku 2008, poskytli autoři tabulku výsledků 38 hodnocených donorů nejprve v každé dimenzi, a následně také jejich celkové umístění mezi ostatními bilaterálními a multilaterálními donory. Pro hodnocení rozvojové pomoci jednotlivých donorů jsou více vypovídající jednotlivé sub-indexy než celkové hodnocení, které je jejich průměrem. V dimenzi selektivity se EU umístila na 26. místě, což je spodní třetina hodnocení všech donorů, a jde tedy o slabý výsledek. Ve druhé dimenzi podpory se EU umístila na 31. místě, tato kategorie je pro EU nejslabší a zasloužila by tedy více pozornosti v budoucnu. Třetí dimenze harmonizace byla naopak pro EU nejvydařenější, umístila se na 10. místě, a tedy v první třetině všech hodnocených donorů. Čtvrtá kategorie specializace byla pro EU také úspěšná, umístila se na 14. místě, což je stále v první polovině všech výsledků. Celkově se EU umístila na 23. místě ze všech 38 donorů (Knack, Rogers, Eubank 2011: 1912, 1913).

Easterly a Williamson použili pro hodnocení efektivity rozvojové pomoci pět dimenzí nejlepších způsobů poskytování rozvojové pomoci. Autoři zkoumali rozdíly v rétorice agentur poskytující tuto pomoc a v jejich reálném chování a z pěti dimenzí vytvořili index vyjádřený v procentech. Studie vychází z dat z roku 2008, přičemž vyšší procentuální hodnota značí lepší umístění a výsledek. EU obdržela v rámci bilaterálních organizací v dimenzi specializace 39 %, v dimenzi selektivity 83 %, v dimenzi neefektivních úředních cest 22 %, v dimenzi režijních nákladů 59 % a v dimenzi transparentnosti 66 % (Easterly, Williamson 2011: 1945). Z výsledků poskytnutých autory lze vidět, že nejlépe si EU vede v oblasti selektivity neboli fragmentace pomoci, z čehož lze vyčíst, že rozvojová pomoc EU je koncentrovanější do určitých regionů (v případě EU jednoznačně na oblast subsaharské Afriky, pozn. autorky), než ostatní zkoumané subjekty. Unie se umístila dobře i v oblasti transparentnosti, což je dáno společnou rozvojovou politikou, i v dimenzi režijních nákladů. Naopak hůře si vede v oblasti specializace a v dimenzi neefektivních úředních cest, což může reflektovat obecně kritizovanou administrativní zátěž a přílišnou byrokracii politik EU. Celkový průměr těchto pěti dimenzí staví EU s 54 % do horní poloviny všech zkoumaných bilaterálních agentur (Easterly, Williamson 2011: 1945).

Dle studie Birdsall a Kharas byla celková rozvojová pomoc v roce 2012 rozdělena mezi 149 zemí a v roce 2008 mezi 152 zemí, nejedná se tedy o velkou změnu v této oblasti. Novými státy přijímající pomoc z dat z roku 2012 jsou Kosovo a Jižní Súdán. V dimenzi maximalizace účinnosti nenastaly od roku 2008 téměř žádné změny, pouze jeden z osmi indikátorů vykazuje zlepšení, a to expanze programové pomoci jako podíl celkového ODA. EU se v této dimenzi umístila jako 18. z celkových 31 měřených donorů a dle autorů se rozvojová pomoc EU zaměřuje spíše na země s vyššími středními příjmy jako Turecko. Velikým zlepšením je dimenze péče o instituce, sedm z osmi indikátorů ukazuje zlepšení, pouze předvídatelnost pomoci vykazuje horší hodnoty, než v roce 2008. Nechat rozvojové země rozhodovat o použití pomoci se stalo stále více uznávaným pravidlem, pokrok lze vidět především u EU. Také počet duplikovaných projektů se zmenšil na polovinu a 80 % pomoci bylo zaznamenáno ve vládních rozpočtech. EU se v této dimenzi umístila v první polovině zkoumaných subjektů, na 13. místě. V dimenzi snižování zátěže rozvojových zemí při přijímání pomoci se mnoho pokroku nekonalo, avšak pro EU jde o nejúspěšnější oblast studovaných dimenzí, umístila se jako sedmá z 31 zkoumaných donorů, a její nejsilnější stránkou je schopnost plánování velikostně vhodných a vyrovnaných projektů. Transparentnost a učení jsou dimenzí, kde

došlo k velkému zlepšení v souladu se standardy Mezinárodní iniciativy pro transparentnost dat, nicméně pro EU je to dimenze nejméně úspěšná. Z 31 donorů se umístila na 21. místě a podle autorů byla také nejslabším subjektem v oblasti zaznamenávání názvů a popisů projektů (Birdsall, Kharas 2014: 8–15).

### **3.2. Současný vývoj a doporučení do budoucna**

Na základě klíčových dokumentů týkajících se hodnocení rozvojové spolupráce citovaných v předešlých kapitolách, vydala Unie dokument Společná pozice EU pro Čtvrté Fórum na vysoké úrovni pro efektivitu rozvojové pomoci, ve kterém definovala jako své prioritní cíle pět aspektů zvýšení efektivity pomoci. Prvním je zřízení Garance transparentnosti EU pro zvýšení odpovědnosti a předvídatelnosti a úpravu rozvojových výsledků, druhým implementace sdíleného programování na úrovni států za účelem snižování fragmentace rozvojové pomoci a podpory harmonizace. Jako třetí se objevuje posílení dodání, odpovědnosti, způsobů měření a demonstrace udržitelných výsledků, čtvrtým vytvoření nového přístupu k zemím s probíhajícím konfliktem a k zemím s křehkým politickým zřízením. Jako poslední aspekt je uvedena podpora veřejného a soukromého propojení za účelem zvýšení efektivity pomoci (Evropská komise 2016e).

Ve všech výše zmíněných oblastech bylo dosaženo pokroku. V kontextu transparentnosti poskytuje Evropská komise každý měsíc relevantní data Mezinárodní iniciativě pro transparentnost pomoci. Byl také vytvořen speciální portál pro jednoduchou dostupnost dat týkající se transparentnosti a rozvojové pomoci s názvem EU Aid Explorer (Evropská komise 2016e). V Indexu transparentnosti pomoci vytvořeného nevládní organizací Publish What You Fund se Evropská komise v roce 2016 umístila mezi prvními 15 nejtransparentnějšími poskytovateli pomoci a ve druhé nejlepší úrovni zkoumaných donorů označující transparentnost dat EU jako dobrou (Publish What You Fund 2016). DG DEVCO v tomto indexu získalo skóre 68, 7 % za to, že dobrovolně poskytuje všechna relevantní data Mezinárodní iniciativě pro transparentnost pomoci. Mezi doporučení Publish What You Fund pro budoucí zlepšení patří oživení snahy zkvalitnit poskytovanou rozvojovou pomoc, jelikož vzhledem k výsledkům Indexu transparentnosti pomoci se DG DEVCO drží již několik let na dobré, avšak stejné úrovni a zlepšení probíhá pomalu. Dále by poskytovaná data měla obsahovat především také posouzení dopadů poskytnuté rozvojové pomoci a DG DEVCO by mělo vyvinout interní

i externí strategii pro sdílení těchto dat se svými partnerskými zeměmi a společnostmi (Publish What You Fund 2016).

Jednotná strategie Sdíleného programování EU je stěžejní iniciativou EU zaměřující se na zveřejnění důvodu a způsobu poskytované pomoci a rozdělování jednotlivé úkoly a přidělené finanční prostředky pod jednotlivé institucionální složky EU. Tato sdílená strategie by měla být používána místo všech bilaterálních smluv a měla by být limitována na přerozdělení práce v rámci EU, tzn., neměla by se detailně zaměřovat na to, jakým způsobem bude pomoc poskytnuta, ale kým v rámci institucionálního uspořádání EU bude poskytnuta (Benfield 2014).

Platforma EU Results Framework fungující od března 2015 byla spuštěna za účelem sledování a informování o dosažených výsledcích, zvyšující odpovědnost, transparentnost a viditelnost rozvojové pomoci EU. V oblasti doručování pomoci do konfliktu postižených států a států s křehkým politickým zřízením byla Evropská komise u vzniku Nové dohody, která implementovala pomoc upraveným způsobem do pilotních zemí, Somálska a Středoafričké republiky. EU se také zabývá posílením role soukromého sektoru jako klíčového aktéra v oblasti ekonomického růstu a tvorby pracovních míst, od farem a lokálních mikro podniků po globální korporace (Evropská komise 2016e).

V tiskové zprávě Evropské komise z 13. dubna 2016 reflektující nejnovější vývoj v posilování efektivity rozvojové pomoci se uvádí, že EU si drží své místo mezi nejvýznamnějšími donory rozvojové pomoci ve světě, tvořící více než poloviční množství poskytnuté pomoci ODA v roce 2015. Celková částka pomoci za rok 2015 vzrostla o 15 % oproti předešlému roku na 68 miliard eur (Evropská komise 2016a).



## Závěr

Cílem této bakalářské diplomové práce byla komplexní analýza vývoje a podoby rozvojové politiky EU a posouzení jejího dopadu na oblast subsaharské Afriky, jakožto regionu s nejvyšším příjmem rozvojové pomoci, a to především z hlediska hodnocení její kvality a efektivity. Za tímto účelem je práce tematicky rozdělena do tří kapitol, první zabývající se vývojem a podobou institucionálních mechanismů a financování rozvojové politiky EU včetně nezbytných partnerství a vztahů s jinými mezinárodními organizacemi. Druhá kapitola je zaměřena na vývoj v hodnocení efektivity neboli účinnosti rozvojové pomoci a obsahuje rozbor tří stěžejních studií zabývajících se určováním a následným měřením indikátorů kvality rozvojové pomoci. Tyto indikátory jsou ve vztahu k EU analyzovány ve třetí kapitole, která mimo jiné obsahuje také nejnovější vývoj a pokroky v souvislosti s kritikou rozvojové politiky EU a její součástí jsou i další doporučení do budoucnosti.

Práce je strukturována jako případová studie rozvojové politiky EU na konkrétní region subsaharské Afriky. Ten byl vybrán z toho důvodu, že do něj putuje více než polovina prostředků z EDF a také kvůli historickým preferenčním vazbám evropských států k této oblasti. Téma bylo vybráno na základě obecného povědomí, či spíše obecné neznalosti tohoto tématu ve společnosti. Ačkoli rozvojová politika představuje jednu z nejdůležitějších, respektive nejnákladnějších politik EU, je často přehlížena a nevěnuje se jí dostatečná pozornost, jak také zmiňují autoři analyzovaných studií v první kapitole. Dalším důvodem bylo potvrzení či vyvrácení mýtu o rozvojové politice EU jako nejefektivnější rozvojové pomoci na světě.

První výzkumná otázka zněla následovně: *Za jak moc vyspělou a efektivní lze na základě analýzy označit rozvojovou politiku EU v celosvětovém měřítku?* Dle indikátorů kvality rozvojové pomoci lze předpokládat, že si rozvojová politika EU povede v porovnání s jinými bilaterálními a multilaterálními organizacemi poskytující pomoc velice dobře. Tento obecně známý fakt byl však v této práci uveden na pravou míru, jelikož se ukázalo, že EU se v poskytování rozvojové pomoci nachází spíše v horší polovině analyzovaných donorů. Samozřejmě nelze považovat tyto indikátory za stoprocentní důkaz o efektivitě či neefektivitě rozvojové pomoci, jelikož nelze postihnout všechny její aspekty a dopady na společnost a ekonomiku rozvojových států. Studie autorů uvedené v první kapitole se také snaží o vytvoření indexu kvality rozvojové pomoci a k tomuto účelu přikládají všem měřeným indikátorům stejnou váhu. To je však ve skutečnosti nerealizovatelné a lze argumentovat, že např. úroveň transparentnosti

poskytovaných prostředků je v porovnání se snížením chudoby o pár procent daleko méně relevantní. Nelze tedy donory hodnotit na základě indexu, jenž počítá se všemi aspekty rozvojové pomoci jako se sebou rovnými. Proto jsou tyto tři studie a jejich výsledky pouze jakýmsi vodítkem pro analyzované donory a jejich vzájemným srovnáním.

Druhá výzkumná otázka byla následující: *Do jaké míry lze specifický a dlouhodobý vývoj rozvojové politiky EU spojit s jejím hlavním zaměřením na region subsaharské Afriky?* Otázka vychází z předpokladu, že zaměření rozvojové politiky EU na subsaharskou Afriku je důsledkem kolonialismu a preferenčních vztahů s těmito zeměmi. To je samozřejmě logické, nicméně nelze říci, že jde o jediný důvod. Dle definice ODA a hodnocených studií by se donoři měli zaměřovat na nejchudší státy s co nejlépe fungující a co nejméně zkorumpovanou vládou, což mnohé státy subsaharské Afriky splňují a EU je za rozvojovou pomoc tomuto regionu hodnocena velice kladně.

Kromě již zmíněných argumentů, proč nelze jednoznačně určit efektivitu rozvojové pomoci EU, je také největším problémem v této oblasti obrovský nedostatek dat, které by mohly být následně zpracovány a porovnány. Data o poskytnuté rozvojové pomoci jsou shromažďována na dobrovolné bázi, tedy sami donoři si určují, která data a do jaké míry poskytnou veřejnosti. Tato data jsou často neúplná a k měření spousty relevantních indikátorů chybí úplně. K tomuto účelu je tedy nezbytná hlavně ochota donorů spolupracovat a na základě těchto dat přijímat i případnou kritiku. Data však často chybí i na straně rozvojových zemí přijímajících pomoc, kdy často není jasné, na co byly finanční prostředky použity, či poskytnutá data nesedí s částkami uvedenými donory. Problém odpovědného poskytování a zveřejňování dat týkající se rozvojové pomoci a spolupráce je tedy problémem všech zúčastněných aktérů, jak donorů, tak zemí přijímajících pomoc.

Vzhledem k neustálému vývoji v měření efektivit rozvojové pomoci byly v této práci použity relativně nové studie snažící se o komplexní hodnocení poskytnuté pomoci. Protože analýza takovýchto dat je dlouhodobým procesem, jsou všechny tři práce založeny především na datech z let 2008–2013. Podobné studie by však měly vycházet pravidelně a srovnávat pokrok jednotlivých donorů a rozvojových zemí v hodnocených indikátorech. V souvislosti s neustálými změnami těchto indikátorů, jež jsou obecně považovány za komplexní a správné, je však takováto reflexe ve vývoji rozvojové pomoci účastnicích se stran ztížena. To je dalším aspektem nemožnosti jednotného hodnocení účinnosti rozvojové pomoci. V práci jsou tyto indikátory založeny na třech stěžejních dokumentech přijatých celosvětově všemi aktéry, a to Pařížské deklarace, Akčního

programu z Akkry a na základě Fóra na vysoké úrovni o harmonizaci pomoci z Busanu. Aktuálnější vývoj nemohl být vzhledem ke stále zpracovávanému množství dat analyzován a je tedy v práci pouze zmíněn.

Vzhledem k velikosti a limitům této bakalářské diplomové práce byly pouze nastíněny indikátory efektivity rozvojové pomoci a výsledky hodnocení rozvojové politiky EU převzaty ze studií uvedených v první kapitole, sebereflexe samotné Unie a také nezávislých hodnotících organizací a platform, jako je například platforma Publish What You Fund. V práci je obsaženo také jejich srovnání a dle všech argumentů uvedených výše není překvapením, že se EU umístila v různých žebříčcích rozdílně. Celkově je však rozvojová politika EU hodnocena velmi dobře, je totiž nutné brát v potaz, že analyzovaná data byla poskytnuta donory dobrovolně a všichni hodnocení aktéři jsou respektovanými institucemi považovanými za kvalitní poskytovatele rozvojové pomoci.

Doporučením v oblasti efektivity rozvojové spolupráce je jednoznačně další a co nejrozsáhlejší výzkum všech dopadů této pomoci, což však vyžaduje obrovské množství dat, která nejsou vždy k dispozici. Nezbytným předpokladem pro tento výzkum je tedy zaměření se na odpovědné poskytování relevantních dat za účelem zvýšení účinnosti pomoci. Tento trend je v poslední době vzrůstající a stále více institucí zveřejňuje větší množství informací. Lze tedy předpokládat, že se kvalita rozvojové pomoci a její dopady v rozvojových zemích, tj. efektivita pomoci, budou v budoucnosti zvyšovat.

Jak již bylo řečeno výše, rozsah práce neumožňuje kritické zhodnocení dalších studií zabývajících se efektivitou rozvojové pomoci ani detailní rozbor dopadů rozvojové politiky EU, což je tedy možným doporučením pro další výzkum. V neposlední řadě byl při psaní této práce nedostatkem velice nízký počet českých publikací. Lze argumentovat, že problematika rozvojové spolupráce je mezinárodní záležitostí a nabídka cizojazyčných, především anglicky psaných textů je nepřehledná, nicméně v rámci českého prostředí je neexistence českých publikací, překladů a dat bariérou jak pro společnost, tak pro další možný výzkum.

## Literatura

„About the EU and the UN in New York.“ *European Union Delegation to the United Nations*, (online). Dostupné z: <[http://eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_9389\\_en.htm#top](http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_9389_en.htm#top)> (15. 3. 2016)

Adamcová, Lenka. 2006. *Úvod do rozvojových studií*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů.

Bartels, Lorand. 2007. „The Trade and Development Policy of the European Union.“ *The European Journal of International Law* 18 (4), 715–756. Dostupné z: <<http://ejil.org/pdfs/18/4/241.pdf>> (7. 3. 2016)

Benfield, Andy. 2014. „What is Joint Programming?“ *Evropská komise*, (online). Dostupné z: <<http://capacity4dev.ec.europa.eu/joint-programming/minisite/what-joint-programming>> (11. 4. 2016)

Birdsall, Nancy, Homi, Kharas. 2014. „The Quality of Official Development Assistance (QuODA), Third Edition.“ Center for Global Development, Global Economy and Development at Brookings, *The Brookings Institute*, 2014 (online; pdf). Dostupné z: <[http://www.cgdev.org/sites/default/files/QUODA\\_final\\_revised\\_september.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/QUODA_final_revised_september.pdf)> (16. 3. 2016)

Bydžovská, Marie. 2010. „Rozvojová politika.“ *Euroskop.cz* (online). Dostupné z: <<https://www.euroskop.cz/8918/sekce/rozvojova-politika/>> (9. 3. 2016)

„DG Development and Cooperation – EuropeAid Overview.“ *Publish What You Fund*, (online). Dostupné z: <<http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/ecdevco/>> (10. 4. 2016)

*EU Official Development Assistance reaches highest-ever share of Gross National Income*. 2016a. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1362\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm)> (15. 4. 2016)

*European Development Fund*. 2016b. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en)> (15. 4. 2016)

Evropská unie. 1993. *Smlouva o Evropské unii*, (online; pdf). Dostupné z: <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva\\_o\\_eu\\_puvodni\\_verze.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf)> (7. 3. 2016)

Evropská unie. 1997. *Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty*, (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>> (7. 3. 2016)

Evropská unie. 2012. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*, (online; pdf). Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>>

Evropský parlament. 2016. „Afrika.“ *Fakta a čísla o Evropské unii* (online; pdf). Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_6.6.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_6.6.5.pdf)> (8. 3. 2016)

„Evropská unie“ *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, (online). Dostupné z: <[http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/mnohostranna\\_zrs\\_cr/eu/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/mnohostranna_zrs_cr/eu/index.html)> (7. 3. 2016)

Frisch, Dieter. 2008. „The European Union’s development policy. A personal view of 50 years of Development Policy.“ Policy Management Report 15. *European Centre for Development Policy Management*, April 2008 (online; pdf). Dostupné z: <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/PMR-15-European-Union-Development-Policy-International-cooperation-2008.pdf>>

Geddes, Matthew. 2012. „Where do European Institutions rank on donor quality?“ Overseas Development Institute, *ODI Research Office*, June 2012 (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7698.pdf>> (3. 2. 2016)

*Historical Overview of Cooperation and Aid*. 2016f. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/historical-overview-eu-cooperation-and-aid\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/historical-overview-eu-cooperation-and-aid_en)> (15. 3. 2014)

International Conference on Financing for Development. 2002. „Monterrey Consensus on Financing for Development.“ *United Nations*, March 2002 (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>> (16. 3. 2016)

*International Development Dialogue with International Organizations*. 2016c. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue/international-organisations\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue/international-organisations_en)> (15. 3. 2016)

*International Organisations*. 2016d. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue/international-organisations\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue/international-organisations_en)> (15. 3. 2016)

Jelínek, Petr, Jan V. Kroužek, Martin Náprstek. 2003. *Rozvojová politika Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Knack, Stephen, F. Halsey Rogers, Nicholas Eubank. 2011. „Aid Quality and Donor Rankings.“ *World Development* 39 (11), 1907–1911. Dostupné z: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11002038>> (16. 3. 2016)

Ministerstvo zahraničních věcí. 2014. *Pařížská deklarace o efektivnosti rozvojové pomoci*, (online; pdf). Dostupné z: <[file:///C:/Users/Petra/Downloads/Dok\\_2014.pdf](file:///C:/Users/Petra/Downloads/Dok_2014.pdf)> (15. 3. 2016)

*Official Development Assistance – Definition and Coverage*. 2016a. Paris: OECD, (online). Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>> (15. 3. 2016)

Opršal, Zdeněk. 2014. *Mezinárodní rozvojová spolupráce: vybrané aspekty*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

Rada Evropské unie. 2013. „International Agreements.“ *EuropeAid*, August 2013 (online; pdf). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/internal-agreement-11edf-2013-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/internal-agreement-11edf-2013-2020_en.pdf)> (15. 3. 2016)

Rada Evropské unie. 2015. „Nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015 o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond.“ *Úřední věstník Evropské unie. EUR-Lex*, March 2015 (online; pdf). Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0323&from=CS>> (15. 3. 2016)

Ramet, Valerie. 2016. „Všeobecný přehled rozvojové politiky.“ *Fakta a čísla o Evropské unii. Evropský parlament*, October 2015 (online; pdf). Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_6.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_6.3.1.pdf)> (8. 3. 2016)

„Results: Aid Transparency Index.“ *Publish What You Fund*, (online). Dostupné z: <<http://ati.publishwhatyoufund.org/index-2016/results/>> (10. 4. 2016)

„The EU and World Bank Group.“ *The World Bank*, (online). Dostupné z: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/PARTNERS/WBE>>

U/0,,contentMDK:22924761~menuPK:7952425~pagePK:64137114~piPK:64136911~theSitePK:380823,00.html> (15. 3. 2016)

*The EU Approach to Aid Effectiveness*. 2016e. Brusel: Evropská komise, (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en)> (15. 4. 2016)

„The First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation Marks a Major Milestone in the Global Fight Against Poverty.“ *Global Partnership for Effective Development Co-Operation*, (online). Dostupné z: <<http://effectivecooperation.org/hlm2014/>> (15. 4. 2016)

The First High Level Forum. 2003. „Rome Declaration on Harmonisation.“ Development Co-operation Directorate. *OECD.org*, February 2003 (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>> (16. 3. 2016)

*The High Level Fora in Aid Effectiveness*. 2016b. Paris: OECD (online). Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>> (16. 3. 2016)

Výbor pro rozvojovou pomoc, Development Assistance Committee – DAC – Fórum 2005. 2005. „Paris Declaration on Aid Effectiveness.“ *Ministerstvo financí České republiky*, March 2005 (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/podpora-ze-zahranici/programy-spolufinancovane-ze-zahranici/hodnoceni-v-rizeni-rozvojove-politiky>> (6. 4. 2016)

Výbor pro rozvojovou pomoc, Development Assistance Committee – DAC. 2008. „The Accra Agenda for Action (AAA).“ Development Co-operation Directorate. *OECD.org*, September 2008 (online; pdf). Dostupné z: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf>> (6. 4. 2016)

Výbor pro rozvojovou pomoc, Development Assistance Committee – DAC. 2011. „Busan Partnership for Effective Development Co-operation.“ Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, *OECD.org*, December 2011 (online; pdf). Dostupné z: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>> (6. 4. 2016)

## Seznam použitých zkratek

ACP	státy Afriky, Karibiku a Pacifiku
DAC	Výbor OECD pro rozvojovou pomoc
DG DEVCO	Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj
EDF	Evropský rozvojový fond
EHS	Evropské hospodářské společenství
EIB	Evropská investiční banka
EPA	Dohoda o hospodářském partnerství
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
LDCs	Nejméně rozvinuté země světa (Least Developed Countries)
ODA	Oficiální rozvojová pomoc (Official Development Aid)
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
QuODA	kvalita Oficiální rozvojové pomoci
SMPD	Přehled monitoringu Pařížské deklarace (Survey on Monitoring the Paris Declaration)
WTO	Světová obchodní organizace



## **Abstrakt**

Bakalářská diplomová práce se zabývá komplexní analýzou rozvojové politiky Evropské unie, jejím vývojem, institucionálním uspořádáním, financováním a také vztahy s dalšími mezinárodními organizacemi zabývajícími se rozvojovou pomocí. Práce je hodnocením rozvojové politiky EU z hlediska její efektivity, uvádí stručný vývoj v hodnocení rozvojové pomoci a především analyzuje nejnovější studie na toto téma uvádějící nejpoužívanější indikátory efektivity rozvojové pomoci. Cílem této práce je posouzení dopadu rozvojové politiky EU na oblast subsaharské Afriky, jakožto regionu s nejvyšším příjmem rozvojové pomoci. K hodnocení efektivity rozvojové spolupráce využívá práce dostupná data z institucí EU, OECD a nezávislých platforem z let 2008–2013.

**Klíčová slova:** rozvojová politika, Evropská unie, subsaharská Afrika, rozvojová pomoc, efektivita rozvoje, OECD.

## **Abstract**

This bachelor thesis focuses on complex analysis of the EU development policy, its evolution, institutional structure, financing and also its relations with other relevant international organizations dealing with development aid. Thesis deals with evaluation of aid effectiveness of the EU development policy, presents short introduction to the evolution of evaluation of aid effectiveness and analyses its most developed indicators. The aim of this thesis is assessment of EU development policy towards Sub-Saharan Africa as a region with the highest received amount of the EU Official Development Assistance. Thesis uses data from EU institutions, OECD and independent platforms from 2008–2013.

**Key words:** development policy, European Union, Sub-Saharan Africa, aid development, aid effectiveness, OECD.