

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra rozvojových studií

Bc. Karolína Petrová

Problematika cílování potravinové pomoci

Diplomová práce

vedoucí práce: Mgr. Zdeněk Opršal, Ph.D.

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně a veškeré použité zdroje, ze kterých jsem čerpala, jsem uvedla v seznamu použité literatury.

V Olomouci dne 2. 4. 2015

.....

Děkuji Mgr. Zdeňku Opršalovi, Ph.D., za cenné a přínosné rady a připomínky, které mi pomohly při zpracování této práce, a za pořádnou dávku trpělivosti. Zároveň bych tímto chtěla poděkovat všem, kteří mě po dobu studia podporovali, povzbuzovali a motivovali k lepším výsledkům a také k vytvoření této práce.

Abstrakt

Cílem práce je charakterizovat a definovat problematiku cílování potravinové pomoci, zaměřit se především na jednotlivé principy cílování a vymežit druhy, způsoby a mechanismy cílování. Práce se také bude věnovat změnám v cílování a novým metodám. Dále se také bude zabývat dopady cílování – ať už se jedná o problémy a chyby v cílování, či úspěšné projekty.

Klíčová slova: cílování, potravinová pomoc, efektivita, cílování pomoci

Summary

The aim of this thesis is to characterize and define the issues of targeting food aid, to focus primarily on individual principles of targeting and define the types, methods and mechanisms of targeting. The thesis will also address the issues of changes in targeting and new methods. The effects of targeting will be also addressed – including problems and errors in targeting or successful targeting programs.

Key words: targeting, food aid, efficiency, targeting aid

OBSAH

Seznam zkratk	
Seznam tabulek, grafů a příloh	
Úvod	8
1. Cíle práce	9
2. Metodologie	11
3. Potravinová pomoc	13
4. Cílování potravinové pomoci	17
4.1. Definice cílování	17
4.2. Pozitivní a negativní efekty cílování	19
4.3. Proces cílování	21
4.4. Principy cílování	22
5. Metody cílování	24
5.1. Klasifikace metod cílování	24
5.1.1. Hodnocení jednotlivců/domácností	24
5.1.2. Cílování podle kategorií (indikátorové cílování)	25
5.1.3. Self-selection	25
5.2. Administrative targeting (administrativní cílování)	25
5.3. Self-targeting (sebecílování)	27
5.4. Community-based targeting (komunitní cílování)	28
5.5. Další metody cílování	31
5.5.1. Market based targeting	31
5.5.2. Geographical and regional targeting	31
5.5.3. Household and individual targeting	32
6. Náklady cílování	34
6.1. Světový potravinový program	35
6.2. John Maluccio a Cornelia Loechl	36
6.3. David Coady, Margaret Grosh a John Hoddinott	37
7. Chyby v cílování	39
8. Cílování v praxi	44
8.1. Organizace pro výživu a zemědělství a programy cílování	44
8.2. Cílování v rámci Rozvojových cílů tisíciletí	49
8.3. Lidé nakaženi nebo ovlivněni virem HIV/AIDS	50
8.4. Programy cílování se zaměřením na vnitřně vysídlené osoby	53
8.5. Etiopie	57
Závěr.....	60
Použitá literatura.....	62
Přílohy	

SEZNAM ZKRATEK

BMI – Index tělesné hmotnosti

(z ang. Body mass index)

DG ECHO – Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu Evropské komise

(z ang. European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department)

ENN – Emergency Nutrition network

FAO – Organizace OSN pro výživu a zemědělství

(z ang. Food and Agriculture Organization of the United Nations)

HIV/AIDS – Syndrom získané imunodeficiency vyvolané Virem lidské imunodeficiency

(z ang. Acquired Immunodeficiency Syndrome/Human Immunodeficiency Virus)

IDP – Vnitřně přesídlená osoba

(z ang. Internally Displaced People)

INTERFAIS – International Food Aid System (WFP)

LDC – Nejméně rozvinutá země

(z ang. Least developed country)

LIFDC – Země s nízkým příjmem a deficitem potravin

(z ang. Low-Income Food Deficit Country)

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

(z ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)

UNCTAD – Konference OSN o obchodu a rozvoji

(z ang. The UN Conference on Trade and Development)

UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

(z ang. The UN High Commissioner for Refugees)

UNOHRLLS – Agentura OSN pro LDCs, vnitrozemské státy a malé ostrovní státy

(z ang. UN Office of the High Representative for the Least developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing Countries)

USAID – Agentura Spojených států amerických pro mezinárodní rozvoj

(z ang. United States Agency for International Development)

USDA – Ministerstvo zemědělství Spojených států amerických

(z ang. United States Department of Agriculture)

WFP – Světový potravinový program

(z ang. World Food Programme)

SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A PŘÍLOH

TABULKY

Tabulka č. 1 – Cílování: zařazení a vyřazení skupin příjemců pomoci

Tabulka č. 2 – Komparace metod cílování potravinové pomoci

PŘÍLOHY

Příloha č. 1 – WFP Policy Statements on Targeting in Relief Operations

ÚVOD

Potravinová pomoc je jednou z nejdůležitějších forem poskytování pomoci, zejména do zemí třetího světa. Zajištění potravin je nezbytné pro přežití a také pro potřebný fyzický i duševní rozvoj jedince. Rovné příležitosti pro rozvoj jedinců jsou napříč světem stále více ohrožovány globálními problémy. S ohledem na změny klimatu, zesílené navíc lidskou činností, je v současnosti největším problémem nedostatek potravin a pitné vody v některých částech světa. Tyto nedostatky mohou vyvolat války o zdroje a vyústit v další globální problém. Problematika potravinové pomoci je složitý a komplexní jev, pro jehož pochopení je nutné obsáhnout velké množství informací a dat tohoto odvětví rozvojové i humanitární pomoci. Cílování je jedním ze základních bodů efektivní potravinové pomoci, správné cílování je totiž nezbytné pro fungující projekty a programy potravinové pomoci.

Cílování potravinové pomoci se vyskytuje v různých formách a donoři cílí různými metodami. Problematika efektivity pomoci se netýká pouze rozvojových projektů a programů spolupráce, je důležitým měřítkem také pro krizové operace a humanitární pomoc. Při humanitárních katastrofách je neefektivní cílování rozpoznatelné okamžitě v momentě, kdy postižené osoby potřebují dodávky potravin k zajištění základních lidských potřeb. Logistika takového cílování není jednoduchá, je snad dokonce složitější a náročnější než cílování v rámci rozvojových programů a projektů. Hlavním bodem tohoto cílování je pak především rychlost procesu a dosažení na nejpostiženější cílované osoby. Naopak v rámci dlouhodobějších rozvojových projektů jsou chyby v cílování vidět většinou až ex-post. Ztráty se připisují administrativním nákladům nebo například špatné politické situaci v zemi, pravda však může být někde úplně jinde. Důsledky neefektivního cílování se mohou projevit mnoha způsoby – vytvářejí například sociální a ekonomické tlaky uvnitř komunit, především pokud vznikají chyby v cílování a potraviny jsou distribuovány k lidem, kteří je především ani nepotřebují.

1. CÍLE PRÁCE

Tato práce si klade za cíl shrnout a popsat problematiku cílování potravinové pomoci. Vzhledem k množství druhů a forem poskytované pomoci je nutné vytvořit pravidla a legislativu, která proces poskytování pomoci zefektivní a zjednoduší. Zajištění potravin je základním prvkem rozvoje, proto je důležité věnovat pozornost problematice cílování – především kdo jsou distributoři a příjemci pomoci, v jakých případech se distribuuje, jaké potraviny jsou nejvhodnější, jakých potravin se distribuuje nejvíce a jakým způsobem ona distribuce probíhá. Hlavní náplní této práce bude charakteristika termínu „cílování“ a zevrubný popis jeho jednotlivých aspektů. Důležitým bodem bude definice a samotné chápání termínu cílování potravinové pomoci. identifikace změn v rámci celého procesu distribuce potravin a rovněž charakteristika vybraných problémů a negativ cílování. Tato negativa mají silný vliv na rozvoj a fungování efektivních rozvojových strategií a ohrožují zejména primární cíl pomoci, tj. zajištění základních lidských potřeb. Mimo jiné je také ohrožováno fungování národních i mezinárodních trhů, negativa mají vliv i na změnu ceny potravin na trhu nebo například na nabídku práce na trhu. V diplomové práci budou identifikovány a analyzovány úspěšné případy a modelové projekty cílování potravinové pomoci, pozornost bude věnována i vztahům mezi pokroky v cílování pomoci a její rostoucí efektivitou.

První část práce se bude zabývat charakteristikou potravinové pomoci obecně. Je důležité objasnit a ujasnit si základní terminologii potravinové pomoci, vymezit jednotlivé formy pomoci – ať už podle způsobu poskytování pomoci, podle druhu potravin nebo podle toho, kdo pomoc poskytuje. Dalším předmětem této kapitoly bude politika potravinové pomoci, její legislativní základy a Úmluva o potravinové pomoci. Kapitola se také zaměří na nejdůležitější a nejvýraznější dárce a příjemce potravinové pomoci a na největší programy a projekty v rámci potravinové pomoci.

Druhá část práce se bude soustředit na základní terminologii a jednotlivé segmenty v procesu cílování potravinové pomoci, tedy především definice pojmu cílování potravinové pomoci. Kapitola bude obsahovat i rozbor celého procesu cílování a jednotlivé otázky s tímto procesem spojené. Důležitým bodem budou také benefity a problémy, resp. chyby, které se vyskytují při cílování potravinové pomoci vyskytují.

Třetí část práce je obsahově rozsáhlá, zabývá se jednotlivými metodami cílování. V jejím úvodu je nastíněna klasifikace metod cílování a rozdíly mezi nimi. Na to navazuje charakteristika jednotlivých metod cílování, se zaměřením na tři nejpoužívanější metody - administrativní cílování, sebecílování a komunitní cílování. Kapitola se ovšem věnuje i méně používaným a méně známým způsobům cílování. V rámci některých metod cílování jsou uváděny i příklady, úspěšným projektům a fungujícím metodám cílování se však bude věnovat samostatná kapitola.

Následující pasáže se věnují nákladům cílování a chybám v cílování. Tyto kapitoly jsou částečně provázané, chyby v cílování velmi silně korelují se změnami nákladů na cílování. S ohledem na charakter nákladů cílování jsou v práci popisovány nejběžnější způsoby dělení nákladů podle

příčiny jejich vzniku a podle původce. Chyby v cílování jsou důsledkem neefektivní a nepřesně alokace zdrojů, nedostatkem informací o situaci mezi příjemci pomoci a nepřizpůsobivosti programů potravinové pomoci a spolupráce lokálním podmínkám. Největší z nich je pravděpodobně chyba vyřazení, kdy se pomoc nedostává těm, kteří ji potřebují nejvíc, a to nejčastěji z důvodu nevhodně nastavené administrativní stránky programu a chybného nastavení kritérií pro výběr jednotlivců, domácností i komunit do projektu.

Závěrečná kapitola se bude věnovat programům cílování potravinové pomoci a programům potravinové spolupráce v praxi. Vzhledem k omezenosti dostupných zdrojů se kapitola bude zabývat především vybranými zájmovými skupinami (HIV/AIDS, IDPs apod.) a konkrétními zeměmi, v nichž byly tyto programy implementovány. S ohledem na rozmanitost jednotlivých příjemců pomoci i konkrétní odlišnosti v rámci jednotlivých programů jsou programy odlišné a jejich fungování je postaveno na různých principech. Kapitola bude porovnávat podmínky i implementaci jednotlivých programů a zároveň se bude snažit vyvodit závěr a zhodnotit tyto programy jako celek.

Definování cílů práce a výzkumných otázek

- a. Charakterizovat základní pojmy vázající se na problematiku cílování potravinové pomoci.
 - i. Odpovídá definice cílování realitě?
 - ii. Jaké jsou základní principy cílování?
 - iii. Jaká jsou nejčastější pozitiva a negativa jednotlivých metod cílování? Jak jsou metody aplikovány na konkrétní projekty?

- b. Identifikovat chyby a problémy spojené s cílováním potravinové pomoci.
 - i. Jaké jsou nejčastější chyby (errors) v cílování? Jak se těmto chybám vyvarovat?
 - ii. Co jsou to náklady na cílování a jak jsou ovlivňovány chybami v cílování?

- c. Porovnat na případových studiích aplikaci jednotlivých metod cílování.
 - i. Jaká je efektivita jednotlivých metod cílování? Jaké jsou rozdíly mezi jednotlivými metodami v praxi?
 - ii. Je z obecného hlediska cílování potravinové pomoci efektivní a funkční metoda?

2. METODOLOGIE

V českém jazyce neexistuje komplexní ani dílčí dokument věnující se problematice cílování potravinové pomoci. Veškeré informace jsou tak čerpány z anglických textů, oficiálních dokumentů mezinárodních organizací a výzkumných prací zahraničních odborníků na potravinovou pomoc. Avšak ani v anglickém jazyce neexistuje dostatečné množství teoretických a podkladových materiálů zkoumajících cílování potravinové pomoci. Práce tedy vychází ze studií odborníků na potravinovou pomoc a z konkrétních studií a analýz jednotlivých projektů. Případové studie poskytují možnost komparace teoretických základů cílování, ale také zejména umožňují porovnat konkrétní případy a aplikované metody v praxi, na konkrétních projektech.

Tato práce částečně obsahově vychází z mé bakalářské práce zaměřené na vybrané aspekty potravinové pomoci. Základními zdroji informací v první kapitole tak byly především ty zdroje, ze kterých jsem vycházela a čerpala při zpracování mé bakalářské práce. Jedná se tak o dokumenty WFP – základním statistickým zdrojem jsou jejich ročenky *Food Aid Flows*, které poskytují souhrnný přehled toků oficiální potravinové pomoci za jednotlivé roky. Z těchto ročenek se dá vyčíst i postupná změna ve způsobu distribuce potravin. Tyto ročenky také stručně a jasně charakterizují jednotlivé pojmy vázající se k potravinové pomoci a v podstatě také tyto termíny definují. Stěžejními zdroji pro tuto kapitolu a zároveň pro mou bakalářskou práci byly především tyto dokumenty: *Food Aid: A Primer* autorů S. Lowder a T. Raney z roku 2005, který je jakousi čítankou, základním a odrazovým dokumentem pro mou bakalářskou práci; *Food Aid or Food Sovereignty?: Ending World Hunger in Our Time*, dokument který napsal v roce 2005 F. Mousseau pro think-tank The Oakland Institute; v neposlední řadě je potřeba zmínit dokument Ch. Barretta a D. Maxwella *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*, který se věnuje vývoji a efektivitě potravinové pomoci.

Druhá kapitola primárně vychází z dokumentů stejných jako kapitola první, hodnotnými zdroji jsou práce J. Hoddinotta z roku 1999: *Targeting: Principles and Practice* a práce Ch. Barretta z roku 2002: *Food Aid Effectiveness: It's The Targeting, Stupid!*, které pracují se základními termíny v rámci problematiky cílování a efektivity potravinové pomoci. Relevantním zdrojem informací je též materiál OSN, respektive Food And Agriculture Organisation z roku 2001, jedná se o dokument *Targeting for Nutrition Improvement: Resources for Advancing Nutritional Well-being*.

Třetí kapitola primárně vychází z výše zmiňovaného dokumentu FAO z roku 2001 *Targeting for Nutrition Improvement: Resources for Advancing Nutritional Well-being*, v němž se důkladně popisuje a hodnotí jednotlivé metody cílování potravinové pomoci.

Kapitoly čtvrtá a pátá se věnují nákladům cílování a veškerým finančním i nefinančním aspektům procesu cílování potravinové pomoci a s nimi spojenému výskytu chyb v jejím cílování. Porovnává jednotlivé náhledy na definování a členění nákladů cílování, je založena primárně na datech z mezinárodních organizací jako je například Světový potravinový program a Organizace OSN pro výživu a zemědělství, dále pak také čerpá ze studií zabývajících se jednotlivými programy cílování

potravinové pomoci. Jednou z prací zabývajících se náklady na cílování je publikace *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience* autorů *David Coadyho, Margaret Drosch a Johna Hoddinotta*. Zajímavým dokumentem je také *Preventive versus Recuperative Targeting of Food Aid: Accounting for the Costs* od *Johna Maluccia a Cornélie Loechl*, kteří člení náklady cílování do tří skupin a zároveň je aplikuje v praxi, a to v rámci programu potravinové pomoci na Haiti. Mezi stěžejní dokumenty věnující se této tematice chyb cílování patří především práce autorů *Giovanni Cornia a Frances Stewart: Two errors of targeting* z roku 1993, která se velmi důkladně analyzuje dvě nejzákladnější chyby vznikající při cílování pomoci a současně také uvádí praktické příklady vztahu chyb v cílování a jednotlivých programů cílování.

Závěrečná kapitola vychází z jednotlivých prací a zároveň případových studií zabývajících se cílováním potravinové pomoci v praxi. S ohledem na nedostatečné množství zdrojů jsou pro kapitolu oporou primárně případové studie z Tufts University, která se zabývá studií cílování potravinové pomoci v případech komplexních krizí. Důležitým zdrojem informací je také již dříve zmiňovaný dokument FAO z roku 2001 *Targeting for Nutrition Improvement: Resources for Advancing Nutritional Well-being*. V případě programů cílování v Ugandě, Dárfúru a Kolumbii byly informace čerpány ze zdrojů WFP, a to především ze studie *A Report from the Office of Evaluation: Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Relief Operations* z roku 2005. V rámci programů cílování v Etiopii se práce věnuje období let 1995 a 1996, čerpá z dostupných studií a aplikací a vývoji metod cílování především ve venkovských oblastech Etiopie. Mezi tyto studie patří práce autorů T. S. Jayne, John Strauss, Takashi Yamano a Daniel Molla z roku 2001 pod názvem *Giving to the Poor? Targeting of Food Aid in Rural Ethiopia* a druhá práce je od autorů Daniel C. Clay, Daniel Molla a Debebe Habtewold z roku 1998, s názvem *Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Household Food Insecurity and Food Aid Distributions*.

3. POTRAVINOVÁ POMOC

Potravinová pomoc není jasně vymezený termín, doposud nevznikla žádná mezinárodně uznaná a používaná definice. Mousseau (2003) charakterizuje potravinovou pomoc jako soubor nástrojů a intervencí. Dále pak uvádí, že ve všeobecném vnímání představuje potravinová pomoc poskytování potravin v období nedostatku, především v Asii a Africe. Barrett a Maxwell (2005) mluví o vágní a nejasné definici potravinové pomoci, kdy bývá potravinová pomoc vnímána jako poskytování potravin jednotlivcům a domácnostem. Podle této definice by však mezi příjemce potravinové pomoci patřilo mimo jiné velké množství amerických rodin, neboť by se mezi poskytnutou pomoc počítaly i veškeré programy školního stravování, programy na podporu chudých rodin, stravenky a jiné poukázky na nákup potravin nebo programy potravinové podpory (food assistance programs). Důležitým bodem definice potravinové pomoci tak podle Barretta a Maxwella (2005) je především identifikace příjemců pomoci. Dále Barrett a Maxwell (2005) zmiňují klíčové aspekty potravinové pomoci, které ji odlišují od ostatních forem spolupráce. Jsou jimi mezinárodní zdroje, zvýhodněné zdroje, formou potravin nebo zdrojů určených k pořízení potravin. Potravinová pomoc by měla být chápána jako souhrn veškerých intervencí vedoucích k zajištění potravinové bezpečnosti v krátkodobém i dlouhodobém horizontu, definice by tak měla zahrnovat potraviny i nepotravinové zdroje a veškeré domácí i mezinárodní projekty a programy na podporu zajištění (Von Braun, 2003 in Lowder, Raney, 2005). Efektivní cílování je klíčem k fungujícímu systému pomoci zaměřenému především na naplnění potřeb příjemců pomoci (Barrett a Maxwell, 2005).

Kategorizace potravinové pomoci je podle WFP jednoduchým a účinným prostředkem k pochopení fungování celého relativně složitého procesu potravinové pomoci. Za základní kategorizaci se považuje dělení na potravinovou pomoc humanitární, projektovou a programovou. WFP (2013) charakterizuje humanitární potravinovou pomoc jako poskytování potravin v krátkodobém měřítku obětem přírodních katastrof nebo politické nestability. Tyto potraviny bývají distribuovány zdarma. Projektová potravinová pomoc je poskytována v rámci různých zemědělských, rozvojových a vyživovacích projektů, kdy jsou potraviny většinou poskytovány na bázi grantu. Programová pomoc naproti tomu bývá realizována na mezivládní úrovni, jejím cílem je tedy rozvoj národního hospodářství. Další kategorizace zahrnuje způsoby distribuce potravin, jedná se o tzv. lokální nákupy (*local purchases*), trojstranné nákupy (*triangular purchases*) a přímé transfery (*direct transfers*).

Dalším způsobem je pak například kategorizace potravin na obilniny a neobilné produkty. Lowder a Raney (2005) považují za nejdůležitější obilniny zejména pšenici, kukuřici a rýži, mezi neobilné potraviny potom řadí například syrovátku, rostlinné oleje a mléčné výrobky. Podle FAO v roce 2012 tvořily obilniny 86 % veškerých distribuovaných potravin – jedná se o pšenici a pšeničnou mouku (41 %) a rýži (12 %); z neobilnin je důležité zmínit luštěniny (9 %) a oleje a tuky (6 %). WFP

uvádí, že v roce 2012 byl celkový objem potravinové pomoci distribuované multilaterálně skrze WFP přibližně 5 milionů metrických tun¹.

Pro lepší přehlednost v rámci donorské základny se potravinová pomoc dále kategorizuje podle způsobu distribuce na pomoc multilaterální, bilaterální a pomoc skrze nevládní organizace. WFP na svých webových stránkách každoročně zveřejňuje seznam všech donorů potravinové pomoci – v roce 2014 pomohlo skrze WFP 98 států, institucí, orgánů OSN, soukromých donorů aj. Největšími donory byly v roce 2014 Spojené státy americké, Velká Británie, Evropská komise, Kanada, Německo a Saudská Arábie; Česká republika se umístila na 76. místě s obnosem cca 150 000 USD (WFP, 2015).

Barrett a Maxwell (2005) poznamenávají, že Spojené státy Americké byly posledních padesát let největším poskytovatelem potravinové pomoci na světě. Na rozdíl od politik jiných zemí se ta americká v průběhu času zásadně nemění, jejím charakteristickým rysem je vázání potravinové pomoci. Dodávky potravin do rozvojových zemí jsou tak přísně podmíněny a vázány na americké zemědělce. Hlavním orgánem zajišťujícím aktivitu v potravinové pomoci je americké Ministerstvo zemědělství (USDA)². USDA spravuje množství programů potravinové pomoci, z nichž mezi největší patří McGovern-Dole Program³ který skrze zemědělské produkty, technickou i finanční pomoc směřuje do škol a mateřských center v rozvojových zemích. Mezi další programy pak například patří Bill Emerson Humanitarian Trust, který v USDA spravuje potravinové rezervy pro humanitární krize. Jedním z významných programů je také tzv. Food for Progress program, skrze něhož jsou distribuovány potraviny rozvojovým zemím za účelem podpory rozvoje demokracie a expanzi soukromého sektoru (USDA, 2013). Podle údajů USDA a USAID (2014) bylo za rok 2013 distribuována potravinová pomoc v hodnotě zhruba 1,7 miliardy amerických dolarů, což odpovídá 1,4 milionu metrických tun potravin; tyto potraviny směřovaly do regionu subsaharské Afriky (Libérie, Uganda, Madagaskar), Asie (Bangladéš, Pákistán) nebo například do Hondurasu a na Haiti. Dalším z významných donorů je Evropská unie, jednak jako celek spadající pod DG ECHO, jednak jako soubor jednotlivých členských zemí, které poskytují potravinovou pomoc na bilaterální úrovni (Barrett a Maxwell, 2005). Protože ve většině případů se v rámci Evropské unie potravinová pomoc poskytuje na humanitární bázi, jsou zde zmiňovány především základní humanitární principy: humanita (lidskost), nestrannost, neutralita a nezávislost (EC, 2010). V rámci EU se jednotlivé členské státy od sebe liší formou poskytované pomoci, například Švédsko poskytuje většinou jen humanitární pomoc, naopak Německo poskytuje projektovou pomoc skrze nevládní organizace a WFP; Francie a Itálie se soustředí především na bilaterální pomoc (OECD, 2006). Jedním z největších multilaterálních orgánů zabývajících se potravinovou pomocí je Světový potravinový program (WFP), který už od roku 1963 slouží k poskytování potravinové pomoci v rámci rozvojových projektů a humanitární pomoci (OECD, 2006). Oficiální ročenka WFP za rok 2012 uvádí, že organizace pomohla více než 97mi milionům lidí, přibližně v 80ti zemích světa. Největším příjemcem pomoci byly především ženy a děti,

¹ Metrická tuna (MT) = 1 000 kg

² USDA: United States Department of Agriculture, USAID: United States Agency for International Development

³ Celý název zní McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program

na vzestupu jsou také různé podpůrné programy WFP. Světový potravinový program tak v roce 2012 pomáhal například během konfliktu v Sýrii, v krizových obdobích sucha na území Sahelu nebo například v Nigeru, Burkině Faso či Tanzanii (WFP, 2013). Dokument WFP shrnující úspěchy organizace v roce 2013 uvádí, že bylo v daném roce distribuováno 3,1 milionu MT potravin, největšími příjemci tak byly v roce 2013 státy jako například Filipíny, Niger, Mali, Súdán, Jižní Súdán, Etiopie nebo Malawi (WFP, 2014).

WFP (2013) udává, že nejvíce potravinové pomoci plyne do regionu Subsaharské Afriky, s velkým náskokem před Asií, regionem Blízkého východu a Severní Afriky a Latinskou Amerikou a Karibikem. Obecně se však dají státy shrnout pod dva pojmy – Least Developed Countries (LDCs) a Low Income Food Deficit Countries (LIFDCs). Tyto státy byly definovány jako příjemci potravinové pomoci na základě dvou dokumentů – Úmluvě o potravinové pomoci z roku 1999 a Marakéšské deklarace z roku 1994⁴ (Mousseau, 2003). UNCTAD (2013) vymezuje LDC podle úrovně příjmu na osobu, lidského kapitálu a ekonomické vulnerability; zároveň však bere v potaz rozvojovou pomoc a finance s ní spojené, mezinárodní obchod a technickou spolupráci. UNOHRLLS⁵ (2015) uvádí, že v současné době patří mezi země LDC 48 států, jejich kompletní výčet je pravidelně aktualizován na webových stránkách OSN, konkrétně UNOHRLLS. Oproti tomu státy LIFDC jsou charakterizovány nízkými hodnotami hrubého národního příjmu na osobu a zároveň v dané zemi musí celkový import potravin přesahovat jejich export. Na seznamu, který pro tato kritéria sestavuje FAO, je 55 států, mezi něž například spadá i Kamerun, Honduras nebo Indie (FAO, 2015). Podle statistických údajů INTERFAIS z let 1988 – 2003 mezi deset největších příjemců potravinové pomoci patřily tyto státy: Etiopie, Bangladéš, Ruská federace, Severní Korea, Egypt, Mozambik, Indie, Súdán, Indonésie a Peru (Lowder a Raney, 2005). Data z INTERFAIS (2015) uvádí poslední údaje z roku 2012, mezi první desítku největších příjemců potravinové pomoci patřily země jako Etiopie, KLR, Jemen, Pákistán, Somálsko, Keňa, Súdán, Bangladéš, Demokratická republika Kongo nebo Niger.

Během uplynulých let se záměry, cíle i samotný proces poskytování potravinové pomoci měnily s ohledem na geopolitický vývoj ve světě. Vystřídalo se také množství způsobů a programů pomoci, mnoho z nich zůstává nesporně důležitými i dnes – například projekty na pomoc matkám a dětem, programy pro podporu zemědělství a rozvoje trhu a infrastruktury a další. V současnosti jsou základními programy pomoci tyto tři: akutní humanitární krize; bezpečnostní sítě, snižování zranitelnosti a zajištění majetků a zdrojů; rozvoj (Barrett a Maxwell, 2005).

Při akutních humanitárních krizích je prvním bodem zajištění výživy – primárním cílem potravinové pomoci je tak zajištění dostatečného množství hodnotově výživných potravin. V rámci

⁴ Jednání při založení WTO a Uruguayského kola (převzato z [wto.org](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marrakesh_decl_e.htm)) – http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marrakesh_decl_e.htm

⁵ UNOHRLLS – agentura OSN pro LDCs, vnitrozemské státy a malé ostrovní státy (UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing Countries)

tohoto programu má své jednotlivé programy i WFP – například se jedná o nástroje pro obecnou a cílovanou potravinovou spolupráci a krizové nutriční intervence (WFP, 2008). Nejobsáhlejší je však program týkající se rozvoje, který v sobě zahrnuje obrovské množství různých programů potravinové pomoci a spolupráce v rámci dlouhodobého hlediska. Jsou to Stravovací programy pro děti a matky zaměřené především na snižování chronické podvýživy (Barrett a Maxwell, 2005). Další programy potom směřují do školství – WFP má množství projektů školního stravování zaměřených na podporu školní docházky především u dívek. Tyto programy jsou založeny na podpoře lokálních farmářů a zemědělců, od kterých je odkupováno jídlo do škol (WFP, 2008). Mezi další důležité programy patří různé nástroje pro podporu komunit, ať už skrze práci nebo různé formy participace. Nejznámějším souborem programů je v tomto případě „Jídlo za práci“ (tzv. Food For Work), kdy účastníci dostávají platy ve formě potravin, práce se většinou vztahuje k rozvoji dané komunity nebo oblasti (například infrastruktura, školy, zdravotnická zařízení nebo například zásobárny vody) (Barrett a Maxwell, 2005).

4. CÍLOVÁNÍ POTRAVINOVÉ POMOCI

Efektivita pomoci je na cílování závislá. Tato problematika se týká veškerých druhů a forem pomoci, od humanitárních akcí přes rozvojové projekty nevládních organizací až po vládní programy pomoci a spolupráce, jejichž základním cílem je pomoc nejchudším. Obecně se dá říct, že cílování je efektivní, jestliže dodatečné náklady na snižování nedostatku potravin nepřevyšují zisky z tohoto snižování (Hoddinott, 1999).

4.1. DEFINICE CÍLOVÁNÍ

Cílování bylo definováno jako metoda doručení zboží, služeb a jiných programových akcí specifickým skupinám nebo jednotlivcům (Pelletier, 2005). Z technického hlediska se především cílování soustřeďuje kolem několika zásadních otázek: Kdo je v ohrožení? Jaké živiny jsou relevantní? Jaké potraviny nebo jiné zdroje jsou nejefektivnější a neúčinnější v daných podmínkách? Jaké množství potravin a dalších potřeb je nezbytné k pozitivnímu efektu? Barrett a Maxwell (2005) uvádí základní principy cílování: Kdo, Kde, Kdy, Jak, Co a Kolik. Pelletier (2005) vyzdvihuje čtyři: Kdo, Co, Kdy a Jak. Shrnující otázky tedy zní: Dosáhne potravinová pomoc na jedince, kteří ji potřebují (a neplyne k lidem, kteří ji nepotřebují), když ji potřebují a na místa, kde je potřebná, ve vhodné formě a vhodném množství a skrze efektivní způsoby? (Barrett a Maxwell, 2005). Jednoduše se dá říct, že úspěšné cílování je takové, které poskytuje pomoc potřebným a vylučuje z poskytování ty, jež pomoc nepotřebují (Pelletier, 2005).

WFP definuje cílování jako proces, během kterého jsou jednotlivé oblasti a jednotlivé populace vybrány pro příjem zdrojů v určitém časovém horizontu. Systém cílování zároveň seskupuje mechanismy k definování cílových skupin, k identifikaci jednotlivých členů populace, k zajištění dostupnosti pomoci pro všechny a také k uspokojení základních lidských potřeb (WFP, 2006).

Barrett a Maxwell (2005) definují čtyři zásadní body, které dokazují význam cílování v rámci potravinové pomoci. Za první, potravinová pomoc je vzácný zdroj, potraviny a peníze je třeba směřovat přímo a transparentně. Za druhé, cílování je směřováno přednostně lidem s nedostatkem potravin, je tedy potřeba dodržet minimální výživové hodnoty potravin. Za třetí, potraviny jsou jedním z nejdůležitějších zdrojů vůbec, jejich nedostatek ovlivňuje zdraví člověka. Dostatek potravin posiluje lidský kapitál a umožňuje tak rozvoj znalostí, získávání zkušeností a zajištění ostatních základních lidských potřeb. Za čtvrté, cílování potravinové pomoci omezováno množstvím negativních jevů v rámci potravinové pomoci, ať už se jedná o ceny potravin na trhu, trh práce nebo například kvalitu distribuovaných potravin. WFP definuje cílování jako klíčový element integrovaného a komplexního vyhodnocování potřeb a tvorby strategií (Shaw, 2011). Efektivní cílování je tak podmíněno těmito čtyřmi základními fakty:

- i) cílem potravinové pomoci, resp. spolupráce je ochrana životů a živobytí,
- ii) jsou identifikovány nejohroženější skupiny,
- iii) pro identifikované skupiny jsou vybrány nejvhodnější typ a forma potravinové pomoci, resp. Spolupráce,
- iv) veškeré změny v procesu cílování jsou založeny na hodnoceních v souladu s měnicími se potřebami cílových skupin.

ENN (Emergency Nutrition Network) ve své studii o cílování potravinové pomoci v rámci humanitárních akcí uvádí čtyři hlavní důvody proč cílovat (Taylor, Seaman a Save the Children UK, 2004):

1. Je nutné zajistit dodávky potravin na základě toho, kdo je potřebuje nejvíce.
2. Je nutné vyhnout se rizikům, které vytváří problém nedostatku potravin na trhu.
3. Je nutné zajistit vhodné, fungující a účinné využívání zdrojů v rámci cílování.
4. Je nutné překonat současný nedostatečný objem a obsah humanitární potravinové pomoci.

Barrett (2002) rozlišuje cílování na dvou základních úrovních – makroúrovni a mikroúrovni. Makroúroveň přiřazuje potravinové pomoci funkci částečného substituentu za tržní import potravin, ale s nižší hodnotou zisku. Hodnota potravinové pomoci je tak závislá na efektivitě cílování. Efektivita klesá vzhledem k vícenásobnému cílování - nejdříve jsou potraviny cílovány do země příjemce ve formě balíku potravin, poté jsou cílovány do jednotlivých subpopulací a komunit v určité formě pomoci. Cílování na makroúrovni primárně sloužilo k vlastním účelům donorů v rámci zahraniční politiky. Spojené státy americké se pořád drží v čele žebříčku příjemců. Obecně je potravinová pomoc USA poskytována na mezivládní úrovni v programové sekci rozvojové pomoci, a to nezávisle na potřebách obyvatel v zemi příjemce pomoci. Vzhledem ke klesající efektivitě této pomoci, vzrůstající občanské informovanosti a dalším faktorům proběhl posun směrem k humanitární potravinové pomoci.

Jako důsledek humanitárních i ekonomických krizí se projevuje kolísání cen a dostupnosti potravin na světových trzích. Efektivní cílování potravinové pomoci tak může být jednou z možností jak přispět ke stabilizaci cen, lepší dostupnosti potravin na trhu a jak zlepšovat potravinovou bezpečnost. Transfery humanitární potravinové pomoci jsou navíc nepoměrně rychlejší, administrativně jednodušší a v důsledku pak také efektivnější. Podobné jevy se dějí i na mikroúrovni, především s ohledem na korupci v zemi příjemce pomoci. Nevhodně cílovaná pomoc vede k nerovnoměrné distribuci potravin, kdy bohatí dostanou více a chudí a ohrožení méně, někdy dokonce nedostanou nic. Problémem na mikroúrovni je také kombinování základní pomoci s rozvojově-investičními programy, které ale ve své podstatě nejsou cílovány na nejpotřebnější skupiny. Cílování na mikroúrovni vyžaduje komplexní průzkum regionu a zároveň definici a charakteristiku

jednotlivých příjemců pomoci, to je však ve většině případů velmi náročné na finanční i lidské zdroje. Vznikly proto různé metody cílování, které mají být efektivnější a jednodušší, jako například indikátorové cílování (*indicator targeting*), sebecílování (*self-targeting*) nebo komunitní cílování (*community-based targeting*). Na mikroúrovni je také velmi důležitá forma transferů. V minulosti převažovaly především transfery ve formě vyhovující dárcům pomoci, v posledních letech však přichází změna - cílování pomoci bere v potaz potřeby příjemců, ať už s ohledem na výživové požadavky nebo například na cenu potravin. Není ovšem výjimkou, že občas chudí potřebují k zajištění své potravinové bezpečnosti jiné komodity, nikoliv potraviny - například léky, oblečení nebo zajištění obydlí.

Význačným jevem v rámci cílování potravinové pomoci je neexistující jednotná politika cílování, což rozhodně nemusí být nevýhodou. Problémem jsou chybějící koherentní politiky cílování v rámci organizace samotné. Například WFP nemá jednotou politiku cílování, řídí se pouze určitými principy a jistými zásadami a vnitřními politikami. Jedním z nejdůležitějších principů je ten humanitární (WFP, 2005, str. 2):

„Assistance will be guided solely by need and will not discriminate in terms of ethnic origin, nationality, political opinion, gender, race or religion. In a country, assistance will be targeted to those most at risk from the consequences of food shortages, following a sound assessment that considers the different needs and vulnerabilities of women, men and children.”

Další principy se týkají a základních podmínek cílování, například komu se bude cílovat nebo kolik času a zdrojů se využije v rámci výzkumu pro budoucí cílování (WFP, 2005) – viz. Příloha č.1.

4.2. POZITIVNÍ A NEGATIVNÍ EFEKTY CÍLOVÁNÍ

Vhodně zvolená a správně implementovaná metoda cílování potravinové pomoci může maximalizovat finanční i sociální zisky a minimalizovat náklady cílování. Pozitivní efekty, resp. benefity (výživové, sociální nebo ekonomické) mohou být zcela rozhodujícím faktorem pro efektivitu a budoucí funkčnost projektu.

Přímé výživové benefity (*direct nutritional benefits*): správně cílované projekty mohou dodat cenově výhodnější a zároveň výživově hodnotnější pomoc a potraviny než jiné projekty. Například cílování pomoci podvyživeným dětem bude jednodušší a levnější než poskytování potravin všem dětem v cílovém regionu.

Sociální benefity (*social benefits*): sociální dopady správně cílované pomoci jsou těžko měřitelné, protože se nejedná o klasické kvantitativní ukazatele. Sociální benefity jsou spíše kvalitativního charakteru - celkové zlepšení zdraví, zlepšení schopnosti se soustředit a učit se, větší schopnost fyzické aktivity a vyšší produktivita. Důsledkem správně nastavených projektů jsou také pozitivní vedlejší sociální benefity, jako například změnu návyků a chování cílových skupin.

Ekonomické benefity (*economic benefits*): díky fungujícím a správně cílovaným programům potravinové pomoci může donor ušetřit velké množství financí spojených s projektem. Celkové náklady se snižují, protože donor cíluje pomoc pouze na ty nejpotřebnější skupiny (FAO, 2001).

Při cílování pomoci vznikají neočekávané potenciální i reálné negativní důsledky. Nejvýznamnějším dopadem neefektivního cílování potravinové pomoci je volatilita cen potravin na trhu, distribuce peněžních transferů ovlivňuje cenu na trhu a tím i místní ekonomicky aktivní obyvatelstvo. Dalším negativem cílování může být vliv na mezilidské vztahy v rámci komunity - cílování na komunitní úrovni může vytvářet sociální tlaky na vůdce komunit. Ti totiž ve většině případů rozhodují o tom, kdo bude začleněn do programu a komu bude pomoc cílována.

Za největší nedostatek v rámci cílování potravinové pomoci se dají považovat především náklady na cílování. Veškeré náklady vynaložené na získávání informací, jejich analýzu a následný monitoring zvyšují celkové náklady na potravinovou pomoc. Jednotlivé způsoby cílování vyžadují konkrétní data a specifické metody výzkumu, finanční náročnost těchto jednotlivých způsobů sběru dat se podle toho také liší. Například klinické studie zaměřené na konkrétní problém jsou finančně méně náročné než humanitární akce, ať už nevládních organizací nebo mezinárodních agentur. (FAO, 2001).

Hoddinott (1999) vyzdvihuje několik faktorů ovlivňujících náklady na cílování. Za prvé, cílování v sobě zahrnuje administrativní náklady, které následně snižují objem dostupných financí pro vlastní intervenci. V rámci cílování existují v administrativě fixní náklady, které po překročení určité hranice (například velikost cílové skupiny) zaujmají velké procento celkových nákladů na projekt, zvyšují se, čímž výrazně snižují konečný objem financí pro cílovou skupinu, resp. jedince. Za druhé, v procesu cílování se vyskytuje určitý jev - některé nemajetné domácnosti mohou být vyloučeny z procesu a některé domácnosti, které netrpí nedostatkem potravin, mohou být do procesu zahrnuty. Toto bývá popisováno jako chyba zařazení (*error of inclusion*) a chyba vyřazení (*error of exclusion*). Chyba zařazení je taková chyba, kdy cílování směřuje k jednotlivci (domácnosti, popř. komunitě) který není zahrnut do cílové skupiny, nebo je jedním z příjemců na základě chybných kritérií. Chyba vyřazení naopak ukazuje na chybu, kdy určení příjemci nejsou schopni nebo jim není umožněno účastnit se intervence. Barrett a Maxwell (2005) tento jev převzali a vytvořili následující tabulku:

Tabulka č. 1 Cílování: zařazení a vyřazení skupin příjemců pomoci

	Stav nedostatku potravin	Stav potravinové bezpečnosti
Dostávají potravinovou pomoc	ÚSPĚŠNÉ CÍLOVÁNÍ	chyba zařazení (unikání/plýtvání pomoci)
Nedostávají potravinovou pomoc	chyba vyřazení (nedostatečné pokrytí)	ÚSPĚŠNÉ CÍLOVÁNÍ

4.3. PROCES CÍLOVÁNÍ

Cílování potravinové pomoci je velmi složitý a velmi komplexní proces, který vyžaduje velké množství informací a dat. Každá fáze tohoto procesu je závislá na jiném druhu informací, všechny však vyžadují analýzu dostupnosti potravin a jejich výživových hodnot, detailní charakteristiku cílové skupiny a vyhodnocení finančních nákladů spojených s implementací programu.

FAO (2001) definuje fáze procesu cílování, které jsou nezbytné pro efektivně fungující aktivity cílování.

1. Vyhodnocení rozsahu a závažnosti problémů v oblasti potravin a výživy a analýza jejich příčin v populaci
2. Identifikace nejohroženějších skupin v rámci populace
3. Vyhodnocení priorit na základě závažnosti problémů, zasažených skupin a dostupnosti zdrojů
4. Plánování a rozvoj programu
5. Implementace programu
6. Monitoring efektivity programu ve vztahu k dosažení cílových skupin a následné vytvoření nápravných opatření ke zlepšení efektivity cílování a správného fungování celého programu
7. Evaluace dopadu programů cílování potravinové pomoci na cílovou populaci
8. Postupné ukončování programu, pokud je dosaženo stanovených úkolů a cílů

4.4. PRINCIPY CÍLOVÁNÍ

Barrett a Maxwell (2005) charakterizují jednotlivé principy cílování.

1. Kdo, kde

Jedním ze základních principů cílování je směřování k těm „správným“ lidem, tzn. ke komunitám, domácnostem i jednotlivcům trpícím nedostatkem potravin (potravinovou nejistotou). Problémem je však dostatečný sběr informací, jejich pořízení je časově náročné, vyžaduje neustálé aktualizace a v konečném důsledku tak může být finančně neúnosné, není totiž možné mít neustále aktuální informace o všech jednotlivcích, domácnostech nebo komunitách. Nedostatek potravin je ve velmi obtížně pozorovatelný jev, agentury jsou tak nuceny pracovat s nedokonalými informacemi a indikátory. Dalším problémem je také pomalý a drahý tok potravin, například oproti financím, to může vyvolat negativní efekty cílování.

V minulosti byl za hlavní náplň potravinové pomoci považován ekonomický rozvoj, cílování se proto soustředilo na jednotlivé rozvojové programy vytvořené mezinárodními agenturami a vládami jednotlivých donorských zemí. Postupně se však účel této pomoci začal měnit, dnes převažuje humanitární pomoc, resp. spolupráce a cílování se tedy spíše zaměřuje na potřebné jednotlivce i skupiny. V dnešní době jsou cílovou skupinou země LIFDC (Low Income Food Deficit Countries). Na mikroúrovni se objevují stejné jevy – neefektivní cílování poskytuje prostor pro korupci a redistribuci potravin založenou na bohatství, ne na potřebnosti.

2. Jak

Existuje několik druhů a způsobů cílování, především na mikroúrovni. Ve skutečnosti se o efektivnější dopady kombinují různé metody cílování. Mezi základní druhy cílování patří indikátorové cílování (indicator targeting), administrativní cílování (administrative targeting), sebecílování (self-targeting), komunitní cílování (communita-based targeting) nebo například geografické cílování (geographical targeting). Těmto jednotlivým druhům se však bude věnovat následující kapitola.

3. Co

V posledních letech je patrný jistý posun v distribuovaných komoditách. Dříve se distribuovaly nadbytky domácí zemědělské produkce a proexportní suroviny, dnes už se bere větší ohled na nutriční potřeby a finanční možnosti cílových skupin. V rámci této diskuze také vyvstává otázka geneticky modifikovaných plodin jakožto vhodného substituentu pro klasické zemědělské plodiny. A přesto že je v /mluvě o potravinové pomoci napsáno že potraviny poskytované v rámci potravinové pomoci mají korespondovat a kopírovat domácí zdroje. Otázkou zde tak je jaký druh potravin distribuovat - zda-li primární, nezpracované suroviny nebo finální produkty, např. mouku nebo přímo chléb. Určité studie ukázaly snížení efektivity potravinové pomoci během poskytování primárních komodit - pro místní zemědělce v zemi příjemce pomoci bylo složitější a finančně i časově

náročnější mouku z obilí vyrobit. Na druhou stranu jiné studie zase ukázaly pozitivní vliv distribuce primárních komodit na komunitní rozvoj. Zpracovatelský průmysl navázaný na tyto primární komodity rozšířil trh práce a celkově zvětšil ekonomickou sílu daného regionu.

Důležitými termíny spjatými s potravinami jsou kalorie a stopové prvky. Zatímco počet kalorií v potravinách je zásadní pro pozitivní efekty cílování v rámci humanitárních krizí, stopové prvky ukazují směr budoucímu vývoji potravinové pomoci. Začínají se proto vyrábět potraviny obohacené o určité stopové prvky, tak aby jejich distribuce do cílové země byla účinnější, rychlejší a cílenější - například do rostlinného oleje je přidáván vitamín A, odtučněná syrovátka bývá obohacována o vitamín D.

4. Kdy

Existují dva časové horizonty pro cílování potravinové pomoci. První horizont je charakteristický okamžitými negativními následky nedostatku potravin, především už v období přírodní katastrofy. V tomto případě je potravinová pomoc cílování primárním i sekundárním obětím, tzn. obětím přímo zasaženým přírodními katastrofami a obyvatelstvu závislému na zemědělské produkci, které kvůli katastrofě přišlo o úrodu. Druhý horizont je dlouhodobějšího charakteru, převážně na makroúrovni hospodářství. kdy správně cílovaná potravinová pomoc může vyrovnávat cenu a dostupnost potravin na trhu.

Problémem dlouhodobějších projektů v rámci cílování potravinové pomoci je složitá a časově náročná logistika, za příklady jsou uváděny případy potravinové pomoci Evropské unie i Spojených států amerických. Podobný jev se ale může vyskytovat i u pomoci cílované nevládními organizacemi, které jsou závislé na externí finanční pomoci.

5. Kolik

V mezinárodním srovnávání byly zjištěny obrovské rozdíly v množství poskytované humanitární pomoci, nejen potravinové. Určení potřebného množství pomoci je velmi složitý a komplexní proces, který si žádá množství informací a rozdílných analýz. Jednak určitá data nejsou dostupná vůbec, zvláště pokud se jedná o ty nejchudší země, navíc je těžké, ne-li nemožné predikovat humanitární katastrofy s dostatečným předstihem tak, aby byla humanitární pomoc cílována okamžitě, dalším problémem je také politický vliv v oblasti.

5. METODY CÍLOVÁNÍ

V důsledku vysoké diverzity cílových oblastí je na mikroúrovni víceméně nemožné definovat konkrétní a jednotnou metodu cílování potravinové pomoci. Vyhodnotit situaci a aplikovat vhodnou metodu cílování je tak jedním z nejdůležitějších momentů celého procesu. Vhodný výběr metody se také je také prováděn s ohledem na program, v rámci kterého je pomoc cílována. Jednotlivé metody také musí odpovídat požadavkům ze strany příjemců pomoci a brát v potaz možnosti cílových skupin - ať už se jedná o místní infrastrukturu, lidské zdroje nebo například instituce. Definovaná metoda se navíc musí řídit pravidly nastavenými místními autoritami a musí také splňovat jejich požadavky a podmínky, ať už politické, finanční, kulturní nebo technické (FAO, 2001). Každá z metod má svá pozitiva a negativa, své výhody a nevýhody, proto se často v praxi jednotlivé metody kombinují tak, aby byl výsledek co nejefektivnější a co nejpřesněji a nejúčinněji fungoval (Barrett a Maxwell, 2005).

5.1. KLASIFIKACE METOD CÍLOVÁNÍ

Důležitými termíny v rámci klasifikace a kompletní analýzy cílování jsou tyto: metody a aktéři. Metody umožňují charakterizovat jednotlivé přístupy k cílovým skupinám, aktéři jsou definováni na základě vlastností a s ohledem na vlastní identitu cílových skupin a jednotlivců. Coady, Grosh a Hoddinott (2004) ve své studii dělí metody cílování do tří kategorií: hodnocení jednotlivců/domácností, cílování podle kategorií a sebevýběr (self-selection).

5.1.1. Hodnocení jednotlivců/domácností

Jedná se o metodu, kdy pověřená osoba (většinou se jedná o vládního úředníka) přímo hodnotí jednotlivé domácnosti nebo jednotlivce a rozhoduje, zda je tento jednatel/domácnost je vhodným kandidátem pro zařazení do programu. Tato metoda je nejnáročnější na lidské zdroje. Optimálním nástrojem pro tuto metodu je tzv. verified means test - tato metoda sbírá veškeré dostupné informace o příjmech a životní situaci jednotlivých domácností a porovnává a ověřuje jejich pravost s daty z jiných zdrojů. Mezi další z mechanismů hodnocení jednotlivců se řadí různé další postupy - sociální pracovníci obcházející jednotlivé domácnosti nebo cílování na komunitní úrovni (Coady, Grosh a Hoddinott, 2004). Na úrovni hodnocení jednotlivců a domácností rozlišují následující tři metody cílování: administrativní cílování, komunitní cílování a sebecílování - viz. níže (WFP, 2005).

5.1.2. Cílování podle kategorií (indikátorové cílování)

Tento postup se zaměřuje na hodnocení a posuzování větších jednotek než je jednatel/domácnost. V rámci tohoto postupu jsou stanoveny indikátory, např. věk nebo náboženství, a všichni jednotlivci spadající do stanové kategorie se stanou příjemci pomoci. Mezi nejčastěji používané indikátory patří pohlaví a genderové otázky, rasa, příslušnost k etniku,

geografická poloha, vlastnictví půdy/majetku. Nejpoužívanějším indikátorem je však věk - děti bývají primárními příjemci potravinové pomoci v rozvojových i vyspělejších zemích (Coady, Grosh a Hoddinott, 2004). Charakteristika jednotlivých indikátorů je složitější a komplexnější, čím je indikátor konkrétnější, tím je cílování efektivnější. Mezi konkrétní indikátory pak patří například domácnosti vedené ženami, staří lidé, IDPs⁶, menšiny apod. (Barrett a Maxwell, 2005).

5.1.3. Self-selection

Tato metoda je univerzálně použitelná na všechny kategorie, je však důležité odlišit finanční situaci nejchudších domácností tak, aby mohly být zahrnuty do programu. V tomto případě se bere v potaz materiální situace nejchudších - včetně výšky platu, dostupnosti zaměstnání a občanské dostupnosti. Nejtýpicetější způsobem pomoci jsou dotované potraviny, tyto programy fungují například v Tunisku nebo v Indii (Coady, Grosh a Hoddinott, 2004).

5.2. ADMINISTRATIVE TARGETING (administrativní cílování)

Administrativní cílování je proces založený na základě prověřování jednotlivých žádostí o pomoc, je však velmi nákladný na finance, čas i informace. Tato metoda bývala velmi často používána v rámci programů potravinové spolupráce především ve Spojených státech amerických a v evropských zemích (Barrett a Maxwell, 2005).

V současnosti je tato metoda používána v rámci menších projektů, cíluje se pomocí různých indikátorů. Nejpoužívanějším indikátorem je geografická poloha. Cílování probíhá na úrovni malých geografických jednotek, které jsou z hlediska potřeby homogenní. Větší regiony jsou problémové, protože se zde vyskytují značně velké rozdíly v životní úrovni obyvatel a efektivní cílování je tak víceméně nemožné. Geografické cílování je mimo jiné oblíbené kvůli nízkým nákladům na administrativu a díky své relativní jednoduchosti.

V rámci geografického cílování se používají tři různá kritéria:

- a. intervence tam, kde je nejvyšší procento lidí trpících nedostatkem potravin,
- b. intervence tam, kde je největší množství lidí trpících nedostatkem potravin v absolutních číslech,
- c. intervence tam, kde se vyskytuje nejvyšší počet intervencí ad a. a ad b.

Další metodou administrativního cílování je testování zdrojů - probíhá sběr informací o každém potenciálním účastníkovi a sleduje se plnění kritérií pro účast, jednotlivec/domácnost je poté vybrán do projektu nebo odmítnut a vyřazen (Hoddinott, 1999).

⁶ IDPs: Internally Displaced People - vnitřně přesídlené osoby

Jinou možností v rámci administrativního cílování je metoda podle WFP – tato organizace v rámci svých projektů pověřuje místní komunity (mj. školami a nemocnicemi) k vytvoření seznamů potřebných. Takovýto sběr dat je jednodušší a méně náročný na lidské zdroje, většinu „práce“ totiž udělá komunita sama. Ačkoliv tato metoda poskytuje možnost jak identifikovat velké množství potřebných, měla by se pozornost soustředit na kredibilitu a transparentnost analýz a jednotlivých seznamů (Shaw, 2001).

Proces administrativního cílování je podle FAO (2001) definován tímto postupem:

- a. definice kritérií způsobilosti na každé úrovni rozhodovacího procesu,
- b. identifikace potřebných indikátorů pro tato kritéria,
- c. sběr dat a monitoring metod pro identifikaci příjemců pomoci podle kritérií,
- d. definice kritéria výstupu (bodu, kdy příjemce již nemá nárok na pomoc),
- e. vymezení pravidel přidělování zdrojů pro program.

Výhodou metody administrativního cílování je používání objektivních a definovaných indikátorů, jejich aplikace je poté stejná ve všech zemích, regionech i komunitách. Výsledky se díky homogenitě dat dají srovnávat navzájem (FAO, 2001). V rámci této metody však silně převažují negativa. Jedním z problémů této metody je její pomalost, metoda nereaguje rychle na změny - může se stát, že kvůli této chybě budou z procesu vyloučeny nově chudé domácnosti a naopak budou v programu setrvávat domácnosti/jednotlivci, kteří již nespĺňují kritéria a program jim přináší zvláštní benefity. Dalším z nedostatků je skutečnost, že někteří jednotlivci/domácnosti poupravují kritéria a cíleně snižují svou úroveň proto, aby se dostaly do programu a zařadily se tak mezi příjemce pomoci. Řešením může být jednak nezveřejňovat kritéria pro výběr do programu (což může vyvolat otázky o transparentnosti operace), jednak zařazení objektivních kritérií do procesu (Hoddinott, 1999). Negativem administrativního cílování je také to, že veškerá kritéria a indikátory jsou stanovovány lidmi zvenčí, zaměstnanci mezinárodních organizací, nadnárodních korporací i pracovníky nevládních organizací. Ti mají většinou omezený přístup k informacím a nerozumí místním komunitám tak dobře, jako jejich vlastní členové. Indikátory a kategorie tak mohou být nepřesné a zavádějící. S tím se pojí také další negativum, a to je možný potenciál pro korupci v rámci tohoto cílování. Malá skupina má kontrolu nad programem a tím pádem i nad financemi, v procesu se tak mohou objevit například netransparentní administrativní procesy (FAO, 2001).

FAO (2001) se zabývá i charakteristikou nákladů spojený s administrativním cílováním. Obecně se dá říct, že administrativní cílování je finančně nákladnější než například sebecílování, přesto však existují programy, u kterých jsou v rámci administrativního cílování náklady sníženy na minimum. Pro toto snižování nákladů jsou nezbytné tyto předpoklady:

- a. dostupnost platných a správných dat a informací k vytvoření plánu programu
- b. složitost a komplexita indikátorů cílování
- c. úprava strategie a technik sběru dat přímo na zjišťování primárních dat
- d. četnost posuzování efektivity cílování
- e. technická vybavenost agentur zpracovávajících data.

5.3. SELF-TARGETING (sebecílování)

Sebecílování je postaveno na možnosti sebehodnocení na nejnižší úrovni komunity. Hlavním determinantem sebecílování je schopnost jednotlivce rozhodnout se, zda chce být v programu zahrnut. Tato metoda je tedy velmi nenáročná na zdroje, především na lidské zdroje v administrativě, není potřeba externích pracovníků, kteří by vyhodnocovali jednotlivé kandidát na příjemce pomoci. Schopnost rozhodnout se, zdali participovat, je ovlivněna třemi elementy (FAO, 2001):

- a. náklady na participaci
- b. množství a kvalita zboží a služeb a jejich hodnota
- c. sociální stigma vyplývající z participace v projektu.

Sebecílování vyžaduje pečlivý projekt, obzvláště pokud se jedná o oblast, kde není o intervence dostatečný zájem, kde je nízká poptávka, popř. vysoké náklady na projekt. V těchto případech intervence nemusí být atraktivní pro nikoho, ani pro ty nejméně (Hoddinott, 1999).

Metoda sebecílování omezuje náklady na administrativu a snižuje pravděpodobnost chyb cílování, protože jednotlivci z cílové skupiny mezi sebou vyberou příjemce potravinové pomoci. Tento způsob cílování byl v minulosti oblíbený především vládami západních zemí, ale například Etiopie stále více než 80 % potravinové pomoci a spolupráce distribuuje skrze programy „potravin za práci“ (food for work), které jsou na principu sebecílování založeny (Barrett, 2002). V důsledku globální ekonomické krize je sebecílování v posledních letech hojně užívanou formou cílování potravinové pomoci, obzvláště pro vlády zemí příjemců pomoci. Je to mimo jiné způsob jak snižovat náklady na cílování pomoci a zároveň hledat efektivnější způsoby distribuce (FAO, 2001). Dalším pozitivem metody sebecílování je její jednoduchá implementace, a to v důsledku dostupnosti velkého množství informací a dat přímo od příjemců pomoci. Tato metoda je také velmi málo náchylná k jakékoliv formě korupce, o cílování zdrojů si rozhodují přímo účastníci, nevznikají vazby mezi účastníky a externími pracovníky z donorských zemí (FAO, 2001).

Tato metoda cílování má však i svá negativa, která snižují efektivitu pomoci a dělá cílování složitějším. V rámci sebecílování je komplikované určit, kdo doopravdy benefituje z dotací potravin a jestli tento druh pomoci skutečně pomáhá ke zlepšování dostupnosti potravin a dopomáhá ke zvyšování nutričních hodnot dodávaných potravin (FAO, 2001).

Besley a Kanbur (1990) uvádí, že programy sebecílování by měly být založeny na nepřímých finančních tocích, jako příklady článek uvádí podporu v nezaměstnanosti a in-kind transfery. Dá se poznamenat, že sebecílování je obecně založeno na podpoře ekonomické situace příjemců pomoci.

5.4. COMMUNITY-BASED TARGETING (komunitní cílování)

Tato metoda cílování se zakládá na delegování odpovědnosti a rozhodovacích povinností na lokální autority, která rozhodují o budoucnosti jednotlivců a domácností. Metoda komunitního cílování tedy vychází z předpokladu, že místní vůdci jsou lépe informovaní o situaci v komunitě než kterýkoliv člověk zvenčí. Místní vůdci tak mohou nejspravedlivěji a nejefektivněji rozhodnout, kdo se stane příjemcem pomoci a kdo ne (Barrett, 2002). Tímto způsobem cílování může být dosaženo lepších výsledků v přesnosti, transparentnosti, spravedlivosti a odpovědnosti v cílování potravinové pomoci (Shaw, 2001).

Komunita sama se podílí na vytváření pravidel a scénářů pro tuto metodu cílování, metoda je tím pádem určena přímo pro konkrétní komunitu. Tyto pravidla a postupy však mohou být zobecněny a aplikovány i na jiné komunity, mohou tak vznikat obecná metodologická pravidla v rámci komunitního cílování (FAO, 2001).

FAO (2001) dále uvádí, že efektivní komunitní cílování vyžaduje přípravu a předběžná opatření v určitých oblastech:

a. Hodnocení rozhodovacích struktur a postupů v rámci komunity

Mapují se rozhodovací struktury v rámci komunity, jestli jsou demokratické nebo autoritativní, jakými tlaky jsou ovlivňovány (politické, ekonomické aj.) nebo například jestli jsou vybrané metody cílování aplikovatelné na všechny jednotlivce a jestli mají všichni stejné šance na začlenění do projektu. Toto hodnocení dále zkoumá výstupy z projektu a jejich vliv na komunitu, a jestli metoda vyžaduje speciální aktivity na posílení rozhodovacích struktur v rámci komunity. Coady, Grosh a Hoddinott (2004) uvádějí příklady rozhodovacích struktur v rámci komunit, jedná se například o ředitele škol, rodičovská sdružení při školách, stařešinové nebo například uměle vytvořené výbory v rámci komunity.

b. Analýza existujících podpůrných mechanismů v rámci komunity

Analýza má za cíl objasnit a pochopit potenciální efektivitu metod komunitního cílování. Jsou vytvářeny podpůrné mechanismy na bázi kulturního prostředí, náboženských zvyků, rodinných vztahů nebo například etnických a kmenových zvyklostí. Většinou si komunity vybírají možnost plošné distribuce komodit napříč domácnostmi tak, aby byla pomoc, resp. potraviny, cílována k těm nejchudším.

c. Veřejná participace a vzdělávání

Podpora lokálního vzdělávání má zajistit rozvoj lokálních struktur a větší vhléd jednotlivců do rozhodovacích procesů v rámci cílování pomoci. Vzdělávání má také zajistit, aby potenciální příjemci pomoci byli informováni o tom, co a jak jim bude distribuováno a jak s touto pomocí naložit co nejefektivněji.

Výhodou metody komunitního cílování pomoci je především to, že je tento způsob vystavěn na principech a zásadách dané komunity, pravidla jsou tvořena uvnitř komunity, bez zásahu někoho „zvenku“. Komunita si sama definuje kritéria pro cílování a zároveň sama tvoří řešení problémů v rámci zajištění dostatku potravin v komunitě. Náklady na cílování jsou omezeny pouze na ty finance, které komunita potřebuje v rámci rozhodovacího procesu a monitoringu programu. Kritéria pro cílování jsou nastavena a přizpůsobena pro danou komunitu, jsou snadno pochopitelná a přijímána danou komunitou - obrazně řečeno jsou pravidla této komunitě „šitá na míru“ (FAO, 2001).

Mezi nevýhody komunitního cílování pak na druhou stranu patří odlišnost jednotlivých programů v rámci regionu, administrace na vyšší úrovni je potom složitější a náročnější. Problémem je navíc také určení vhodných rozhodovacích struktur v rámci komunity - kdo nejlépe reprezentuje komunitu. Problémem v rámci rozhodovacího procesu může být nedostatečná podpora znevýhodněných skupin v komunitě, ať už se jedná například o ženy nebo etnické menšiny a jejich nerovné postavení v komunitě. V tomto případě může hrozit, že ti nejpotřebnější nedosáhnou na program v dostatečné síle a cílování tak není efektivní a stoprocentní. Na to se váže také problém vztahů v komunitě, resp. síla vazeb mezi členy a vůdci komunity, může tak vznikat jistý sociální tlak (FAO, 2001).

Barrett a Maxwell (2005) popisují jeden z prvních případů komunitního cílování v praxi. V devadesátých letech začalo mnoho agentur experimentovat s myšlenkou změny metody cílování, když administrativní cílování začalo být finančně i informačně náročnější a skutečná situace v postižených oblastech se začala vzdalovat od představ donorských agentur. Jednou z metod se stalo posilování vlivu místních komunit s ohledem na management humanitární i rozvojové pomoci. Například sucho v Tanzánii v letech 1998 a 1999 vyžadovalo velký objem poskytnuté potravinové pomoci. Britská organizace Save the Children a Tanzania Christian Refugee Service společně spustily program, ve kterém místní komunity dohlížely na cílování a distribuci potravin. Rozhodnutí probíhala v

komunitním výboru, který byl tvořen minimálně jedním mužem a jednou ženou z každé vesničky v postižené oblasti. Komunitní výbor potom poskytl vytvořené seznamy potřebných jedinců a domácností k nahlédnutí veřejnosti a vybízel tak k diskuzím v rámci komunit i celé postižené oblasti. Zpětně byl pak program hodnocen jako transparentní a spravedlivý, s menšími nároky na administrativu. Evaluace tohoto programu poukázala na skutečnost, že komunitní cílování funguje téměř stoprocentně za daných podmínek:

- a. fungující komunitní správa a vláda s tradicí demokratických hodnot,
- b. konzistentní národní politika v oblasti práv na participaci v projektech,
- c. mír a soudržnost v komunitě,
- d. absence rozdílů uvnitř komunity (znevýhodněné skupiny apod.),
- e. žádný nadměrný stres (období hladu v oblastech trpících nedostatkem potravin),
- f. dostupnost agentury a jejích pracovníků s cílem usnadnit práci komunitě.

Další podobné programy poukázaly na fakt, že komunitní cílování může fungovat i přes to, že chybí některá z výše uvedených podmínek. Tehdy je potřeba nad rámec komunity zajistit administrativní dohled - tak, aby nebyly z procesu vyloučeny minoritní skupiny v komunitě.

Nevládní organizace Save the Children pracuje především s touto metodou komunitního cílování, velké finanční prostředky jsou investovány do projektů zaměřených na poskytování nutričně hodnotných potravin a zajištění potravinové bezpečnosti v rámci humanitárních akcí i rozvojových programů. V rámci této organizace funguje komunitní cílování na těchto čtyřech základních principech:

- a. aktivní participace komunity,
- b. jasné rozdělení a vyznačení rolí a zodpovědnosti v cílování,
- c. odpovědnost výborů pro humanitární činnost komunitám,
- d. transparentnost informací na úrovni všech aktérů pomoci.

Tyto čtyři hlavní principy byly aplikovány na tři největší akce komunitního cílování v rámci Save the Children, jedná se o již zmíněná období sucha v Tanzanii v letech 1998 a 1999, v letech 2001 až 2003 v Zimbabwe a v letech 2002 a 2003 v Malawi. Všechny tyto tři projekty byly vystavěny na stejném principu komunitního cílování za účelem zajištění dostatku výživově hodnotných potravin v obdobích sucha. Všechny tyto projekty měly podobné výsledky, které se dají shrnout do tří výstupů. Za prvé, projekt v Tanzanii poskytl velmi silný základ pro rozvoj komunitního cílování potravinové pomoci v postižených regionech, tanzanský tým pak mohl participovat v jiném programu a například předávat své zkušenosti v Malawi. Za druhé, takovéto schéma komunitního cílování vyžaduje silné partnerství a spolupráci s místními vůdci na všech úrovních, od vládních struktur až po komunitní vůdce. Za třetí, transfery moci mezi komunitními lídry a jednotlivými členy komunity často vyvolává napětí, je proto potřeba jasně definovat jednotlivé vztahy a vazby v rámci komunity (Mathys, 2004).

5.5. DALŠÍ METODY CÍLOVÁNÍ

5.5.1. Market-based targeting

Metoda tržně orientovaného cílování je velmi podobná metodě sebecílování, je také založena na individuálních rozhodnutích jednotlivců kupovat a prodávat zboží a služby na trhu. Tento způsob intervencí může být určen k ovlivňování množství a dostupnosti zboží na trhu. Tato metoda je snadná na implementaci a nenáročná na množství zaměstnanců a na další výdaje na monitoring. Negativa však převažují. Tržně orientované cílování vyžaduje větší finanční a informační investice do projektu, velkým omezením je přístup na trh - tady vznikají různé formy diskriminace a administrativních chyb. Konkurence na trhu může být pro slabší jedince fatální, navíc úspěšnost těchto programů na konkurenceschopnosti na trhu závisí (FAO, 2001). Předzvěstí rozvoje této metody byl fenomén mikropůjček, forma posilování ekonomické síly jednotlivců a jejich konkurenceschopnosti na trhu. Při tomto cílování tak probíhá velké množství dotací a projektů mezi komunitami a občanským sektorem a firmami v zemích donorů, především na principech transformace přednastavených produktů a služeb, změny obchodních modelů a jejich přizpůsobení na lokální podmínky a posilování pravomocí jednotlivých komunit (Budnich, 2005).

5.5.2. Geographic and regional targeting

Geografické a regionální cílování jsou metody, které mohou být prováděny různými způsoby. Základní forma je založena na uspokojování poptávky lokálních potřeb. V širší perspektivě cílování zahrnuje problémy chudoby, nedostatku potravin a zranitelnost hodnotících a mapovacích systémů. Tato metoda však vyžaduje větší množství dostupných dat, zdrojů a indikátorů, ty bývají většinou tvořeny větším množstvím dimenzí - zahrnují například míru gramotnosti, úroveň vzdělání žen, míru nezaměstnanosti, úroveň příjmu nebo míru růstu populace nebo prevalenci podvýživy. Vzhledem k regionálním rozdílům v úrovni rozvoje a zajištění potravin je potřeba lepšího porozumění místním podmínkám a pochopení situace v dané oblasti. Výhodou této metody je častá aktualizace dat, dále je tato metoda nenáročná na finanční i lidské zdroje. Tato metoda navíc posiluje autoritu lokálních vlád, ty poskytují přesnější a správnější informace o stavu své oblasti, tyto autority také projevuje větší zájem o blaho své komunity než administrativa země na vyšší úrovni. Toto získávání dat však může mít i jisté nevýhody - spolehlivost a dostupnost dat v některých případech závisí pouze na lokálních autoritách a ověření pravosti některých informací může být nemožné (FAO, 2001).

FAO (2001) uvádí příklad geografického cílování v Etiopii - vznikla mapa oblastí chronicky ohrožených a trpících nedostatkem potravin. Proces cílování obsahoval devět jednotlivých indexů, mj.: množství dobytka na osobu, kvalita a kvantita pastvin, ceny potravin (především kukuřice a čirok), riziko sucha nebo pravděpodobnost extrémních jevů počasí. Každý z těchto indexů byl hodnocen jednotlivě několika různými agenturami a posléze byl z těchto jednotlivých hodnocení vytvořen průměr pro každý index. Tento index je v současnosti ověřován v jednotlivých regionech Etiopie.

5.5.3. Household and individual targeting

Charakteristika jednotlivců a domácností je nejdůležitější pro optimální cílování na této úrovni. Pro vyživovací programy je nejdůležitější výzkum na bázi základních vlastností jednotlivců i domácností, např. velikost domácnosti nebo úroveň vzdělání matky. Výběr nejvhodnějších kritérií je klíčem k minimalizaci chyb zařazení a vyřazení. Nejčastěji používanými indikátory jsou ale věk a antropometrické indikátory (váha při narození, poměr váhy a výšky, poměr váhy a věku, poměr výšky a věku, apod.). V rámci hodnocení podvýživy u dětí se nejčastěji používají indikátory poměru výšky a věku a poměru váhy a věku. Výhodou této metody cílování je její jednoduchost a konkrétnost, metoda umožňuje vysoce efektivní cílování především potravinové pomoci. Negativem je například náročnost na sběr dat, sběr vyžaduje velké množství lidských zdrojů a logistickou a finanční podporu (FAO, 2001).

Tabulka 2 - Komparace metod cílování potravinové pomoci

METODA CÍLOVÁNÍ	SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
geografické cílování	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ identifikace nejohroženějších oblastí ⊗ jednoduchost metody ⊗ využívání dostupných dat → cenově efektivní 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ častá irelevantnost a neaktuálnost dat ⊗ chyby zařazení
cílování jednotlivců/domácností	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ nízký výskyt chyb zařazení ⊗ rostoucí specifikace a efektivita projektů 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ identifikace cílových skupin může v komunitě vyvolat konflikty a sociální stigma
administrativní cílování	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ transparentnost a nestrannost metody ⊗ nízký výskyt chyby zařazení ⊗ objektivita indikátorů ⊗ uniformita programů → možnosti srovnávání 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ vysoké náklady ⊗ potřebné množství dat ⊗ pomalé reakce na změny → chyby vyřazení ⊗ potenciální korupce a možné podvádění při selekci ⊗ program z „vnějšku“
komunitní cílování	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ nízké náklady ⊗ zapojení komunit, participace a budování kapacit ⊗ snadná implementace → pravidla tvoří komunita 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ náročnost na prvotní vstupy → školení, tréninky ⊗ náročnost na administrativu a monitoring ⊗ není možné zobecnění a porovnání ⊗ nutnost stabilních a pevných vztahů v komunitě
sebecílování	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ nízká úroveň korupce, zejména při selekci ⊗ nízké administrativní náklady ⊗ snadná implementace ⊗ Food for work 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ nutnost podrobných analýz ⊗ do programu musí být zahrnut kdokoliv chce → chyby zařazení i vyřazení

6. NÁKLADY CÍLOVÁNÍ

Cílování pomoci je finančně náročný proces, kvůli identifikaci cílové skupiny a sběr a analýzu dat. Náklady na cílování jsou ovlivňovány zejména velikostí cílové skupiny a typem dat, které jsou potřebné k získávání informací (primární data jsou nákladnější než data sekundární). Efektivní cílování je jedním ze základních kamenů příprav, zároveň je nezbytné pro fungování programů po celou jejich dobu- především se jedná a počáteční vyhodnocení situace a následný monitoring a evaluaci programů (WFP, 2006). Nejzávažnějšími problémy jsou tyto: oddělování nákladů na cílování od celkového objemu financí potravinové pomoci (WFP, 2006) a další náklady nad rámec pomoci, které vznikají v důsledku uniformity projektů - náklady na cílování plynoucí z chyby zařazení (když je pomoc cílována lidem, kteří nejsou chudí) a náklady spojené s platbami chudým, které jsou nad rámec jejich základních potřeb (když lidé dostávají víc, než je v rámci projektu stanoveno). Cílování navíc vyžaduje finance na administrativu a správu programů a projektů, tyto finance pak snižují objem financí určených přímo pro konkrétní programy pomoci (Hoddinott, 1999). S ohledem na relativně vysoké množství chyb zařazení v rámci cílování potravinové pomoci se může zdát, že náklady na cílování jsou vysoké a také, že cílování je ve své podstatě luxus, který si můžou dovolit pouze země s funkčním a kvalitním administrativním aparátem. Z toho vyplývá logický argument: země, které efektivní cílování potřebují, si jej s ohledem na omezené finanční zdroje nemůžou dovolit, naopak země které si cílování dovolit můžou, jej nepotřebují. Zcela odlišně to pak funguje u mezinárodních institucí, například u Světové banky. Tyto instituce podporují efektivní cílování pomoci za předpokladu, že nebude ovlivňovat fungování mezinárodního i lokálních trhů (Mkandawire, 2005). K měření nákladů na cílování neexistuje žádná koherentní nebo jednotná metoda. Často jsou celkové náklady na cílování zahrnuty do nákladů na identifikaci příjemců pomoci, ačkoli celý proces cílování je mnohem komplexnější a náklady jsou vyšší než u obecných rozvojových programů. Například studie Asijské rozvojové banky ukazuje případy, kdy velké rozvojové programy cílování pomoci stály více, než byl jejich přínos pro chudé. Obecně se tak dá říct, že cílované programy pomoci jsou finančně náročnější než obecné rozvojové programy (Dutrey, 2007). Mkandawire (2005) popisuje náklady na cílování v rámci jednotlivých metod cílování pomoci. V rámci geografického cílování dochází k velkým chybám a finančním únikům. Cílové regiony bývají většinou velmi chudé a často i zaostalé, sběr a analýza dat jsou tak velmi obtížné procesy a je zde vysoký výskyt chyb zařazení a chyb vyřazení. V rámci komunitního cílování jsou náklady nižší, a to v návaznosti na zapojení komunity do sběru dat. Přesto se zde vyskytují negativní vlivy, které ovlivňují náklady na cílování - např. politické vlivy, klientelismus, genderové a kmenové otázky apod. Často tak v rámci komunitního cílování dochází k velké chybě vyřazení, tj. vyloučení žen z programu. Naopak sebecílování zahrnuje programy, ve kterých je pravděpodobnost chyb vyřazení a zařazení nejnižší. To je způsobeno především nastavením programů pomoci, ty jsou na tak nízké úrovni, že jsou zajímavé a vhodné pouze

pro ty nejchudší. Zároveň však tady vzniká jisté stigma ohledně postavení jedinců ve společnosti a vztahu státu k nim.

V rámci jednotlivých institucí a programů cílování potravinové pomoci existují rozdíly mezi definicemi a identifikací jednotlivých nákladů na cílování. Každá z institucí definuje náklady cílování a finanční náročnost jednotlivých programů dle vlastních standardů, zároveň každý program vyžaduje vlastní mechanismy a je jinak náročný na administrativu. Níže si nastíníme několik variant dělení, definic a vlastností nákladů na cílování podle vybraných institucí, resp. autorů.

6.1. SVĚTOVÝ POTRAVINOVÝ PROGRAM (WFP)

WFP dělí náklady cílování podle jejich charakteru do tří základních a obecných skupin (WFP, 2006):

a. Počáteční a běžné výdaje

Počáteční náklady zahrnují veškerou administrativu v přípravných fázích projektu - vstupní hodnocení, průzkum oblasti, počáteční výzkum, trénink personálu apod. Do běžných nákladů jsou zahrnuty veškeré výdaje na monitoring, evaluace projektů, udržování kapacit v dobách klidu nebo například upgrade registračního systému. Podle informací WFP je na jeden projektový průzkum metodou VAM (vulnerability analysis and mapping) potřeba něco mezi 50 000 a 100 000 amerických dolarů.

b. Předpokládané náklady

V rámci předpokládaných nákladů na cílování se berou na vědomí například rizika vlastního vstupu do programu, náklady na vyjednávání, náklady na zabezpečení personálu apod. Tyto náklady jsou vyšší v oblastech s bezpečnostními riziky (např. v oblastech ohrožených přírodními katastrofami). Tyto náklady mohou být sníženy, pokud existuje větší kooperace mezi místními komunitami a externími pracovníky nebo pokud v rámci oblasti spolupracuje vícero jednotek, ať už se jedná o lokální organizace, nevládní organizace nebo mezinárodní instituce.

c. Náklady příležitostí a transakční náklady

Náklady příležitostí a transakční náklady jsou ty, které nesou příjemci potravinové pomoci. Cílování potravinové pomoci bývá podmíněno participací obou stran, cíloví jedinci a komunity tak musí splňovat určité podmínky pro získání potravin. Jedná se tak například o plnění požadavků donorských agentur, participace a účast na schůzkách, asistence v rámci distribučních a monitoringových procesech, transport dávek do komunit/domácností nebo například udržování stability lokálních vlád. Toto snižování donorských nákladů však většinou vyvolává zvýšení nákladů příjemců, ať už se jedná o náklady na transport nebo na kompenzaci za ušlý zisk (práce na poli, starost o děti apod.).

6.2. JOHN MALUCCIO A CORNELIA LOECHL

John Maluccio a Cornelia Loechl vypracovali studii věnující se analýze nákladů Programu mateřského a dětského zdraví a výživy⁷, který implementovala organizace World Vision v oblasti Central Plateau na Haiti. Kategorie nákladů na cílování potravinové pomoci vymezili takto:

a. Programové náklady, soukromé náklady a sociální náklady

Programové náklady odpovídají financím přímo spojeným s programem (například platy) a zahrnují i finance jiných zdrojů, které tvoří základní rozpočet programu (např. darované potraviny a zdravotnický materiál). Soukromé náklady zahrnují především náklady příjemců pomoci, např. cestovní výlohy. Sociální náklady jsou hrazeny jinými aktéry v rámci programu (třeba iniciativy místní vlády). Programové náklady jsou však jako jediné zahrnuty do oficiálního rozpočtu, soukromé a sociální náklady jsou většinou ignorovány a to způsobuje nepravost a rozdílnost údajů v rámci financování potravinové pomoci

b. Finanční náklady, in-kind náklady a náklady příležitosti

Tato dělení definuje finance podle toho, jestli jsou peněžní (finanční) nebo hmotné (in-kind). Mezi peněžní náklady pak patří například platy, cestovní náklady či různé poplatky, hmotné náklady pak zahrnují například dary ve formě potravin a služeb. Náklady příležitosti hodnotí čas a práci, kterou příjemce vynaloží na participaci v programu místo toho, aby se věnoval svým běžným aktivitám.

c. Fixní náklady a proměnlivé náklady

Fixní náklady jsou na rozdíl od těch proměnlivých známy už před zahájením programu a na rozdíl od nákladů proměnlivých se nemění v průběhu programu, například v reakci na změnu počtu příjemců potravinové pomoci.

⁷ MCHN: Maternal and Child Health and Nutrition Program

6.3. DAVID COADY, MARGARET GROSH A JOHN HODDINOTT

Autoři Coady, Grosh a Hoddinott (1999) pod hlavičkou Světové banky a International Food Policy Research Institute vypracovali studii zaměřenou se cílování transferů do rozvojových zemí, teoretickou práci definující základní body procesu cílování. Jedna z podkapitol se také věnuje nákladům na cílování potravinové pomoci a dělí tak jednotlivé náklady takto:

a. Administrativní náklady

Administrativní náklady zahrnují především náklady na sběr informací a tvorbu map chudoby. Náklady na sběr informací porostou s množstvím a precizností sběru dat. Problémem u těchto nákladů je to, že čím jsou náklady na administrativu vyšší, tím méně peněz je distribuováno příjemcům. S ohledem na efektivnější cílování tak počet příjemců klesá, tím klesá i objem administrativních nákladů. Vyšší náklady na cílování jsou žádoucí, pouze pokud vedou k lepšímu cílování potravinové pomoci. Besley a Kanbur (1990) uvádí, že administrativní náklady rostou v případech, kdy je zaměstnanost sezónní nebo velmi nepravidelná, kdy je zemědělská produkce určena převážně pro domácí spotřebu a ne na trh anebo pokud je definování „domácnosti“ jako jednotky pro cílování složité.

b. Soukromé náklady

Tyto náklady nesou příjemci pomoci v rámci cílovaného programu. Nákladné mohou být i různé certifikáty a kurzy spojené s účastí v programu. Tyto náklady bývají často přehlíženy, v celkovém objemu financí je tato částka zanedbatelná, avšak s ohledem na jednotlivce/komunity jsou tyto investice často velmi vysoké.

c. Pobídkové (motivační) náklady

Tyto náklady jsou charakterizovány jako nepřímé. Jejich cílem je motivovat potenciální příjemce pomoci k zapojení se do programu. Ve většině případů mají náklady negativní efekt. Vzorovým příkladem je stanovení minimální příjmové hranice kandidátů pro vstup do programu - někteří mohou schválně podhodnocovat svou situaci, nebo pracovat méně tak, aby měli příjmy odpovídající nejnižším skupinám. Mezi další negativní efekty patří fenomény relokace a migrace, zvyšování spotřeby substituentního zboží. Jednou z možností jak se vyhnout těmto negativním efektům je poskytování omezeného množství informací ohledně kritérií způsobilosti. To však opět vyvolává otázku transparentnosti jednotlivých programů. Naopak pozitivní efekt může být například vyvolán stanovením minimální úrovně vzdělání dětí v rodinách příjemců pomoci nebo návštěvnost rodin ve zdravotnických zařízeních.

d. Sociální náklady

Sociální náklady nejsou fixní, nemusí se vyskytovat v rámci každého cílovaného programu. Vyskytují si pokud je v rámci cílování nutné veřejně identifikovat cílové skupiny a tím pádem je také nutné označit je za chudé. Vzniká tak určité sociální stigma, které ovlivňuje především chování cílové skupiny a efektivitu programu.

e. Politické náklady

Tyto náklady jsou spíše chápány jako politická podpora, neboť se vážou na začlenění střední třídy do programů cílování. Pro mnoho donorů je střední třída jako příjemce pomoci velmi atraktivní, její vyloučení tak může způsobovat omezení dodávek financí i potravin. Začlenění střední třídy do programů spolupráce a rozvoje tak může nalákat investory a předložit jim návrh na cílování nejchudším jednotlivcům i domácnostem. Navíc politická podpora může přímo vycházet i ze zapojení elit z místních komunit, například sdružení učitelů nebo místních farmářů může podporovat a lobbovat za programy školního stravování a přilákat investory k těmto potřebným programům rozvoje.

Náklady na cílování velmi silně ovlivňují fungování a financování programů cílování potravinové pomoci. Je proto podstatné zaměřit se na jejich definování a klasifikaci a porozumět jejich důležitosti a nutnosti v rámci programů cílování potravinové pomoci. Přes různé způsoby vnímání, definování a klasifikace jednotlivých nákladů na cílování můžeme vyzdvihnout dvě základní kategorie - náklady na straně donora a náklady na straně příjemce pomoci. Náklady donorů jsou většinou definovány a stanoveny předem, už v rámci vytváření teoretického základu programu. Tyto náklady mohou být fixní i variabilní, mění se především podle velikosti cílové skupiny v rámci programu. Mezi náklady donorů patří především administrativní náklady, motivační náklady a veškeré náklady na provoz programu a jeho technické zajištění. Oproti tomu náklady na straně příjemců pomoci jsou závislé na politikách a preferencích donorů, ve většině případů příjemci nemají možnost výši těchto nákladů ovlivnit. Jedná se především o různé náklady příležitosti, náklady na vstup do programu nebo například náklady spojené s náhradou ušlých zisků při participaci v programu.

7. CHYBY V CÍLOVÁNÍ

Cílování jakéhokoliv druhu pomoci není nikdy stoprocentně efektivní proces. Udržet program efektivní je obzvláště složité především v rámci humanitárních akcí, kdy jsou kapacity oslabeny a zničeny a situace v oblasti se neustále mění. Bezpečnostní situace v zemi také oslabuje efektivitu cílování a zároveň umožňuje vznik chyb v cílování. V rámci chyb cílování jsou rozlišovány dvě základní chyby - chyba zařazení (inclusion error) a chyba vyřazení (exclusion error). Pro efektivní, proveditelný, časově i finančně výhodný systém cílování je nutné najít rovnováhu mezi chybami v cílování (WFP, 2006). Zásadním bodem tvorby programu cílování pomoci je vytvořit schéma, které bude minimalizovat únik pomoci k těm, kteří ji nepotřebují, tak aby byl maximalizován dopad na nejchudší obyvatelstvo. Správně a vhodně cílovaný program tedy je takový, který dosahuje minimálních úniků pomoci. To může být ztěžováno například vysokými náklady na administrativu nebo politickými faktory v regionu (Cornia a Stewart, 1993). Hoddinott (1999) uvádí mezi příčinami vzniku chyb cílování především tyto: nedostatek znalostí reálií pro začlenění cílových skupin populace, faktory znemožňující účast v programu (nemoci, smrt apod.), vnímání nízkých výhod z účasti v programu v porovnání s náklady na participaci jednotlivými příjemci pomoci.

WFP (2006) charakterizuje faktory, které přispívají k vytvoření efektivního systému cílování pomoci s ohledem na chyby v cílování. Mezi tyto faktory například patří:

- a. bezpečnost a přístup k cílové populaci,
- b. hodnota životní úrovně a počet lidí trpících hladem,
- c. lidské kapacity (úřady WFP, lokální partneři, komunity), monitorovací a zpravodajské kapacity,
- d. povaha a délka trvání krize,
- e. dostupnost dat o populaci a cílových skupinách.

K úspěšně cílovanému programu je potřeba analyzovat jednotlivé faktory (viz. výše) a také zohlednit logistiku, náklady cílování, politické a socio-ekonomické podmínky, příčiny konfliktů, kulturní normy a kmenové vztahy apod. Nastavení a zohlednění všech těchto faktorů umožní zefektivnění programu cílování a poskytne větší šanci tyto chyby v cílování omezit (WFP, 2006). Chyby v cílování mají vliv především i na jednotlivé komunity a vztahy v nich i mezi nimi. Cílování v rámci komunity může položit základ konfliktu, pokud dojde k chybě vyřazení, pokud někteří členové komunity pomoc dostanou a někteří ne. To samé platí i mezi komunitami obecně, v důsledku chyb cílování dochází k růstu tlaku potenciálního konfliktu mezi jednotlivými příjemci a lidmi vyřazenými z cílování (Maxwell a kol., 2011).

Hodnocení rozsahu chyb v cílování je náročný proces, především s ohledem na složitost a komplexnost humanitárních akcí. V rámci těchto akcí je charakteristickým jevem zejména omezená

možnost komplexního monitoringu a evaluace, nedostatek a nepravdivost informací poskytnutých příjemci pomoci a především nedostatek substituentů potravin (Maxwell a kol., 2011). FAO (2011) předkládá různé metody snižování chyb cílování, jak chyb zařazení, tak chyb vyřazení. Mezi nejspolehlivější změny patří především zúžení oblasti spolupráce a její zintenzivnění především s participanty a příjemci pomoci a také s vůdci komunit. Dále se jedná například o změny programového rámce projektu, přenastavení požadavků na spolupráci v rámci komunity, redefinice kritérií pro způsobilost pro účast v programu a pro možnost opuštění programu nebo například posilování povědomí a motivace v rámci dodržování pravidel v programu.

V rámci chyb v cílování a dvou nejdůležitějších chyb, které se vyskytují - chyba zařazení a chyba vyřazení, je obvyklým trendem klást větší důraz na chybu vyřazení. Chyba vyřazení je charakteristická vynecháním jednotlivců, domácností i celých komunit z programu. To je způsobeno zejména nesprávnou identifikací cílových skupin programu, nespolehlivostí a špatným vládnutím místních komunit, chybně nastaveným geografickým cílováním, pozdními dodávkami pomoci nebo například poskytováním nevhodného druhu pomoci (Maxwell a kol., 2011). Cornia a Stewart (1993) uvádějí další důvody chybného cílování a vzniku chyb vyřazení, jedná se například o nedostatečnou informovanost o programu mezi příjemci pomoci, o dodatečných nákladech na program nebo například o sociální stigma ve společnosti, resp. v zemi příjemce pomoci.

Chyba zařazení vzniká především důsledkem špatně nastaveného cílování pomoci a redistribuce potravin, důležitými faktory jsou také například korupce a rozdílnost v rámci komunity (Maxwell a kol., 2011). Chyby zařazení se vyskytují v centralizovaných systémech, kde vládne určitý typ hierarchie. V těchto případech je přerozdělování potravin a jiných forem pomoci ovlivňováno silným tlakem v rámci komunity, často se tak stává, že v rámci programu je pomoc cílována těm, kteří nejsou určeni primárními příjemci (Taylor, Seaman a Save the Children UK, 2004). Jedním z problémů cílování jsou také vztahy v rámci komunit, WFP (2006) uvádí případy chyb zařazení, kdy se příjemci pomoci o potraviny dělí nejen se členy širší rodiny, ale i s jinými členy komunity, kteří podle nich pomoc potřebují nebo například pokud příjemci pomoci potravinami splácí dluhy.

Zajímavou částí práce autorů Cornia a Stewart (1993) je kapitola věnující se těmto dvěma chybám v cílování v praxi. V této studii zkoumají osm konkrétních programů cílování potravinové pomoci napříč kontinenty, porovnávají jednotlivé metody cílování pomoci a typy schémat potravinové pomoci a s ohledem na dané reálie zkoumají výskyt chyb v cílování. V regionu **Tamil Nadu v Indii** již od roku 1982 funguje politicky velmi populární program, skrze který je poskytována pomoc v podobě bezplatných dávek školní a kojenecké stravy. Navíc lidé v regionu mají bezplatný přístup k zásobám rýže, a to skrze veřejný distribuční systém. Problémy se v rámci regionu vyskytují především na úrovni školní docházky a stravování ve školách. V některých případech se ve škole stravovaly i bohatší děti, které nebyly primárně příjemcem tohoto programu (viz chyba zařazení). K výskytu chyby

vyřazení docházelo, pokud chudé děti místo do školy chodily pracovat. V tomto případě se jednalo především o dívky - více než 60 % všech vyloučených z projektu bylo ženského pohlaví.

Jamajka v osmdesátých letech minulého století přešla na programy školního stravování a stravenky. Pomoc byla cílována do tří skupin: 1) těhotné a kojící ženy, 2) děti do pěti let, senioři a tělesně postižení, 3) chudí. V rámci těchto programů bylo sníženo množství výskytu chyb zařazení, naopak vzrostl počet výskytu chyb vyřazení - s ohledem na mechanismy cílování bylo potřeba zapojit příjemce pomoci do administrativního procesu spojeného s registrací do programu. Nevýhodou byla malá účast především u seniorů.

Egypt, na rozdíl od výše zmíněných příkladů, pořád distribuuje dotované potraviny ve dvou základních formách: neomezené dodávky nezpracované i zpracované mouky a chleba a potravinové lístky pro ostatní základní komodity. Přesto že je tento způsob velmi nákladný (až 15 % vládních výdajů) a je spojován s rostoucím schodkem státního rozpočtu, v Egyptě funguje především díky rozvinuté infrastruktuře a husté síti obchodu a sociální vybavenosti ve venkovských oblastech. V rámci tohoto regionu se objevuje větší výskyt chyb zařazení než chyb vyřazení.

Srí Lanka v sedmdesátých letech přešla z finančně velmi náročného programu dotací potravin na tržně orientovaný systém potravinových lístků, jejichž množství se odvíjelo od výše příjmů a počtu dětí v dané domácnosti. Vzhledem k administrativní složitosti a klesající politické popularitě tohoto vládního programu se vyskytlo velké množství chyb v cílování. Došlo k velkému nárůstu chyb vyřazení, studie uvádí, že třetina nejchudších nebyla do programu vůbec zahrnuta.

Z porovnání jednotlivých programů a chyb v cílování lze vyčíst specifické a opakující se jevy a příčiny vzniku chyb v cílování. Například chyba zařazení může být ovlivňována změnami v úrovni příjmů (kdy si víc lidí může dovolit zúčastnit se programu), změnami vzorců spotřeby (identifikace potravin pro chudé způsobí snížení chyby zařazení), rozsah definice cílové skupiny (konkrétní a specifická definice znamená snížení chyby zařazení), povaha dotací (nahrazení obecných potravin specifickými potravinami opět sníží chyby zařazení). Zároveň tyto specifické cílované programy mají menší politickou podporu právě proto, že nedosáhnou na všechny obyvatele v regionu. Také administrativní náklady spojené s cílováním programů potravinové pomoci a spolupráce jsou vyšší než náklady na všeobecné a celonárodní programy.

Barrett (2002) se ve své práci věnuje identifikaci důsledků chyb v cílování a dělí tyto důsledky do pěti různých kategorií: dopady na výživu a zdraví, pasti chudoby a pasti pomoci, nedostatečná motivace a překážky na trhu práce, efekty tržních cen a náhrady obchodu:

i. Dopady na výživu a zdraví

Studii věnujících se dopadům potravinové pomoci na výživu a zdraví populace není mnoho. Věnují se spíše otázkám pozitivních dopadů potravinové pomoci, jako jsou například různé programy potravinové spolupráce, dotace potravin a především sociální programy na podporu menšin a „oblíbených“ skupin příjemců pomoci. Problémem je však nedostatek dat a informací o vztahu potravinové pomoci a výživové a zdravotní situace jednotlivých příjemců potravinové pomoci a o tom, jak potravinová pomoc pozitivně působí na rozvoj člověka, právě s ohledem na jeho fyzické i psychické zdraví. V rámci dlouhodobého výzkumu tohoto vztahu se také nabízí otázka výživových hodnot konkrétních potravin v rámci potravinové pomoci. Větším rizikem je podvýživa v důsledku nedostatku mikroživin obecně, především se jedná o nedostatek železa, jódu a vitamínů A a D. V minulosti, s ohledem na poskytování pomoci založené na zbavování se přebytků ze západních zemí, nebyly nutriční hodnoty pro dárce ani příjemce důležité. Důležitější bylo dodat potraviny lidem, kteří jich mají nedostatek. Složení komodit v rámci potravinové pomoci je i dnes omezeno dostupnými zdroji a financemi v zemích donorů. Toho se týkají i jiné formy pomoci, v důsledku omezených finančních možností některých dárců (především nevládních organizací) bývají stále častějšími komoditami v rámci balíku pomoci například i léky nebo moskytiéry. Tato forma pomoci může být v některých případech účinnější a potřebnější než potraviny.

ii. Pasti chudoby a pasti pomoci

Tyto pasti jsou zřejmě nejvíce patrným a nejznámějším důsledkem chyb v cílování potravinové pomoci. Chyby vyřazení, především ve formě nedodání potravin a pozdních dodávek pomoci způsobují mezery v celkovém zajištění životního minima pro cílové skupiny v rámci cílování pomoci, tzv. pasti. Tyto pasti mohou s sebou také nést rizika, příjemci pomoci bývají vystaveni velkému tlaku a jsou nuceni více riskovat. Všechny bezpečnostní sítě, včetně těch založených na potravinové pomoci, mají za cíl poskytnout zdroje obživy bez nutnosti riskovat budoucí šance na rozvoj. To se týká především likvidace produktivních aktiv, jejichž existence je ohrožena především jejich nedostatečným zajištěním v případě humanitárních a jiných katastrof. Z různých výzkumů vyplývají především dva důležité výsledky: (1) domácnosti, které jsou více ohroženy přírodními a jinými riziky spíše zaplatí více za zmírnění a redukci rizik, (2) ne všechny domácnosti jsou ochotny zaplatit stejný objem peněz za svou ochranu - chudší domácnosti zpravidla zaplatí za svou ochranu relativně více než domácnosti bohatší. Na makroúrovni tyto pasti chudoby způsobují pasti pomoci pro jejich dárce. Ti jsou nuceni zohlednit situaci a zvýšit podíl vzácných zdrojů v rámci humanitárních akcí, a to především na úkor rozvojových projektů a investic.

iii. Nedostatečná motivace a překážky na trhu práce

Bylo prokázáno, že transfery cílovaných potravin zvyšují blahobyt příjemců pomoci, generují příjmy a snižují poptávku po práci. Avšak poptávka po práci se s rostoucím blahobytem příjemců pomoci mění, chyby vyřazení způsobují výskyt překážek na trhu, protože poskytují pomoc těm, kteří ji nepotřebují a jejichž nakládání s pomocí se liší od původních předpokladů - místo rostoucí spotřeby a investic do rozvoje jsou tyto komodity využívány k zábavě a marnotratnosti. Chyba zařazení tak především posílí a zvýrazní nedostatek motivace pro zapojení se do práce, což způsobuje problémy s implementací programu potravinové spolupráce a potravinové pomoci obecně a zároveň to negativně ovlivňuje distribuci pomoci ostatním příjemcům pomoci.

iv. Efekty tržních cen

V důsledku chyby zařazení, kdy se potravinová pomoc dostává k nepotřebným jedincům, dochází k plýtvání potravin. Tito neočekávaní příjemci pomoci berou dotované potraviny jako potěšení, resp. něco navíc a konzumují potraviny určené pro nejchudší jednotlivce i rodiny bez ohledu na následky tohoto chování. Toto chování v cílování způsobuje změny cen potravin na lokálních trzích a zejména jejich volatilitu s ohledem na poměr poptávky a nabídky. Zároveň zaplavování lokálních trhů potravinami ze zahraničí může ovlivňovat zemědělskou produkci v regionu, snižovat tak množství regionálně vypěstovaných plodin a zvyšovat závislosti na dodávkách potravin ze zahraničí. Tato závislost může být fatální především v oblastech častého výskytu humanitárních katastrof, nebo například v oblastech, kde skladování potravin není možné nebo je příliš nákladné.

v. Náhrady obchodu

V důsledku nedokonalého cílování a výskytu chyb v cílování potravinová pomoc často nahrazuje komerční prodej potravin v zemích příjemců pomoci. Vliv těchto potravin na mezinárodní trh je ovlivňován především na stavu a diverzitě národní ekonomiky v poměru k mezinárodnímu hospodářskému systému. Rozvoj skrze obchodní preference je častým jevem i v současné době, je pohaněn především politickými cíli a preferencemi - příkladem je například podmiňování a vázání potravinové pomoci v rámci zahraniční politiky Spojených států amerických. V rámci Uruguayského kola jednání WTO bylo stanoveno, že všichni členové, kteří patří mezi donory mezinárodní potravinové pomoci, mají zakázáno vázat potravinovou pomoc na komerční export zemědělských produktů přímo i nepřímo. Konvence o potravinové pomoci a FAO definují termín Usual Market Requirements (UMR, tzv. obvyklé tržní požadavky), jehož cílem je minimalizace škodlivých dopadů distribuce potravin na komerční obchod a zemědělskou produkci. Dalším z cílů této politiky je také ochrana exportních zemí před zásobováním komerčních trhů a ovlivňování toku a cen komodit na mezinárodním trhu. Ve výsledku tak efekt nahrazování obchodu roste, pokud se potravinová pomoc dostává těm, kteří ji nepotřebují a těm, kteří by si dané potraviny mohli za vlastní peníze pořídit na trhu, nikoliv dostat je zdarma.

8. CÍLOVÁNÍ V PRAXI

Cílování potravinové pomoci v praxi je široké a velmi komplexní téma, přesto v programech potravinové spolupráce neexistuje ucelený způsob jak pomoc poskytovat v rámci programů potravinové spolupráce a jak cílovat. Tato kapitola se bude věnovat jednotlivým programům potravinové pomoci a spolupráce aplikovaných na konkrétních cílových skupinách i zemích, s ohledem na dostupné případové studie.

8.1. Organizace pro výživu a zemědělství a programy cílování

FAO (2001) v rámci svých rozvojových a humanitárních politik definuje šest hlavních druhů programů cílování potravinové pomoci, díky kterým snižuje počty hladovějících a podvyživených jedinců po celém světě. Všechny tyto programy jsou si ve své podstatě velmi podobné, mají však svá konkrétní specifika. Souhrnným ukazatelem v rámci teorie cílování potravinové pomoci je pro politiky organizace FAO je otázka „kdo, kde”. Tyto konkrétní programy jsou: (1) Supplementary feeding programmes, (2) Food Fortification, (3) Supplementation, (4) School feeding, (5) Food-for-work, (6) Nutrition education and consumer awareness.

(1) Supplementary feeding programmes (programy doplňkové výživy) jsou jedněmi z největších programů, do nichž se zapojují krom FAO i další nevládní a mezinárodní organizace, stejně tak jako jednotliví bilaterální donoři. Cílem těchto programů je distribuce potravin dětem ve věku šest měsíců až šest let za účelem zlepšení výživových hodnot přijímaných potravin, zlepšení jejich fyzického i mentálního zdraví, ochrana před nemocemi atd. Tyto programy fungují skrze administrativní cílování s ohledem na vybraná geografická nebo demografická kritéria. Častým jevem je též vedlejší aktivita v rámci komunit, například zřizování zdravotnických a mateřských center, vzdělávání nebo monitoring oblasti.

Aby nedošlo k chybám v rámci cílování, je potřeba zaměřit se na výběr správných potravin do programu. Kvůli nevhodným a laxním pravidlům na jedné straně a potřebě sdílení potravin v rámci komunity dochází k chybám zařazení. V Chile existuje tzv. National Supplementary Feeding Programme (PNAC), který čerpá data z povinných pravidelných zdravotních prohlídek, administrativní náklady na cílování jsou tak sníženy na minimum. Tento program distribuuje potraviny měsíčně skrze veřejné kliniky, a to v rámci základní zdravotní péče. V osmdesátých letech minulého století, když program vznikl, byly ustanoveny cílové skupiny – ženy a děti. Jednotliví příjemci však neměli definovaná jasná kritéria a tak docházelo k velkému množství chyb v cílování, především se jednalo o chybu zařazení. Proto byla potřebná změna, to proběhla ve spolupráci se Světovou zdravotnickou organizací, kdy byla sjednocena kritéria a především terminologie pro oblast potravinové pomoci a spolupráce. Kostarika má programy založené především na geografickém cílování. Organizace CEN-CENA skrze nutriční centra poskytuje denní péči včetně vzdělávání a

monitorování růstu a dále programy a potravinové koše na míru šité pro konkrétní domácnosti. Pozitivním pravidlem těchto programů v Kostarice je pravidlo, že centra denní péče musí být v pěší vzdálenosti pro děti. Oproti tomu v Dominikánské republice se tyto programy soustředí primárně na kojící ženy a děti do tří let, program The Mother-Child Programme (PROM) operuje pouze ve třech nejchudších regionech země, právě s ohledem na výše zmíněné cílové skupiny, které jsou považovány za ohrožené nedostatkem živin. Například Peru je jednou ze zemí, kde je implementace tohoto způsobu cílování neefektivní, s ohledem na velmi mírné kritéria spadalo mezi příjemce pomoci skoro sto procent všech obyvatel dané oblasti (FAO, 2001).

(2) Food fortification programmes (Programy obohacování potravin) je způsob zhodnocování potravin tím, že se do nich přidávají nutričně výživné látky – například přidávání jódu do soli, železa, vitamínů B1, B2 a B3 (niacinu) do pšeničné mouky, vitamínů A a D do mléčných výrobků nebo například vitamínu A do cukru. Globálně probíhá řada propagačních a osvětových kampaní, především však v rámci Latinské Ameriky (Guatemala, Mexiko, Venezuela, země Střední Ameriky atd.) Tento způsob pomoci je založen především na metodě sebecílování, všichni jednotlivci v rámci komunity/země mají stejný přístup k těmto obohaceným potravinám a je jen na nich, zda se do programu zapojí. Úspěšné programy tak ovlivňují všechny bez výjimky – těhotné ženy, malé děti, jednotlivce vyloučené z komunit apod. tyto programy jsou navíc společensky tolerovatelné, na příjemce není vyvoláván víceméně žádný tlak ze strany ostatních členů komunity, příjemci nejsou nuceni měnit své stravovací návyky, pomoc je rychlá a efektivní. Problémem je dosažení potřebného objemu konzumovaných potravin především u malých dětí, ty nejsou schopny sníst tolik potravin, aby to došlo k naplnění kvót. Evaluace dlouhodobých projektů vyžaduje komplexní hodnocení stravovacích návyků, které je administrativně náročné a zdlouhavé. Pákistán se v minulosti potýkal s velmi vážnými zdravotními problémy populace v důsledku nedostatku vitamínu A. Vláda v zemi se proto rozhodla uzákonit přidávání vitamínu A do určitého druhu rostlinného oleje používaného na vaření mezi nejchudšími obyvateli země. Tento program byl založen na principu sebecílování a měl cílovat především nejohroženější a nejchudší obyvatele v zemi. Problémem tohoto programu však byla nedostatečná kontrola a malé množství záruk v rámci procesu obohacování oleje. Podpora vláda vyvolala v zemi rozvoj potravinářského průmyslu a boom ve výrobě tohoto oleje, avšak ne všechny olej byl obohacen o vitamín A, velké množství oleje zůstalo dokonce zcela bez přísad (FAO, 2001).

(3) Supplementation programmes jsou programy, které mají za cíl prevenci a kontrolu specifických nedostatků mikroživin. Primárně měly charakter krátkodobých a jednorázových akcí, s postupem času se z nich však staly dlouhodobě využívané programy, především v situacích humanitárních krizí, kdy se nejohroženějším skupinám poskytují potřebné vitamíny a minerály (železo, vápník, kyselina listová). Tyto živiny jsou především distribuovány skrze mateřská a dětská centra a občas i prostřednictvím primární zdravotní péče. Samozřejmě se i zde vyskytují neefektivní a nefunkční programy, ty jsou především způsobeny nedostatečným a nevhodným pokrytím cílové populace a tím pádem i vznikem chyb zařazení a vyřazení, slabou politickou podporou, slabou

vybaveností center, nízkou nabídkou i poptávkou po vitamínech a minerálech, nedostatečné vzdělání a informovanost v rámci cílových komunit, nebo například možné vedlejší účinky. Tyto programy by tak měly být směřovány především ženám v reprodukčním věku, dětem a mládeži, lidem v postreprodukčním věku a uprchlíkům a zároveň by měly být ukončeny, jsou-li kvóty nutričních hodnot naplněny.

(4) School feeding programmes (Programy školního stravování) splňují požadavky jak nutriční, tak i vzdělávací, jejich cílem je kromě dodávek nutričně hodnotných potravin i růst zápisovosti do škol, školní docházky a celkové míry vzdělanosti. Tyto programy, na rozdíl od jiných, mají širokou škálu aktivit a rozsáhlé pole působnosti - začínají malými ranními svačinami a končí teplými obědy. Tyto programy většinou vznikají pod hlavičkou geografického cílování (školy v obzvláště chudých oblastech) nebo administrativního cílování (počet studentů pod minimální stanovenou hranicí jakéhokoli indikátoru určeného pro daný program). Tyto programy obvykle vyžadují spolupráci učitelů a zaměstnanců školy, kteří dohlížejí na sestavování jídelníčků, dodržování pravidel a přípravu jídel. Občas je nutná spolupráce i rodičů, kteří se podílejí na rozvoji a implementaci těchto programů. Pozitivních vlivů tohoto druhu programů je více než dost - zlepšení stravování, vzdělávání, informace o zdravé životosprávě, o základní hygieně, uchovávání potravin nebo například zahradničení. Mezi další pozitiva patří šíření a používání místních a tradičních znalostí. Za negativa tohoto programu lze považovat závislost těchto programů na vnějších dotacích a na školní docházce – po ukončení programu přestane mnoho dětí chodit do školy, navíc ty nejohroženější skupiny dětí nechodí do školy vůbec (myšleno dívky a děti z „ulice“). Tento program, konkrétně Food-for-Education Programme byl úspěšný například v Bangladéši, kde mezi lety 1993 a 1994 vzrostla procentuální výše školní docházky z 63 % na necelých 78 %. Cílování probíhalo podle vybraných kritérií a definic: bezzemci nebo ti co vlastní maximálně 0,2 hektaru půdy, domácnosti vedené dělníky, domácnosti vedené ženami, domácnosti vedené zaměstnanci v málo placených odvětvích (rybáři, hrnčíři, apod.). Programy školního stravování fungují i v Chile skrze Chile's School Feeding Programme, který má za cíl poskytovat potraviny dětem na veřejných i soukromých školách, a to podle tří variant: pouze snídaně, snídaně a oběd, oběd a svačina. Výsledky různých výzkumů a šetření dokazují, že je tento program v Chile velmi úspěšný, přes 80 % účastníků programů cílování patří mezi absolutně nejchudší v zemi, náklady na cílování jsou velmi nízké, což zvyšuje efektivitu samotného cílování. Oproti tomu Kostarika, Jamajka a Uruguay jsou příklady nefungujících projektů školního stravování. Jamajské ministerstvo školství bylo jediným aktérem ve výběru škol, výběr probíhal pouze na základě obecných znalostí o bohatství, resp. chudobě jednotlivých regionů. Kostarika je typickým příkladem čistého geografického cílování, bez jakéhokoli dodatečného výzkumu. I přes to, že byly tyto programy na Jamajce specifikovány a pozměněny, pořád se zde vyskytuje vysoké procento chyby zařazení a vysoká korupce (FAO, 2001).

(5) Food-for-work programmes (Jídlo za práci) jsou definovány jako programy, kdy potraviny substituují plat dělníkům bez zkušenosti, kteří jsou zaměstnáni ve veřejném sektoru v odvětvích jako

například infrastruktura, telekomunikace, zemědělství apod. Tyto programy jsou ve své podstatě programy sebecílování, v případech kdy je v regionu úroveň chudoby stejně nízká, efektivní je cílování geografické. Programy Jídla za práci jsou méně náchylné k negativním efektům a dopadům, jsou například méně náchylné ke korupci než programy Cash-for-work. hlavním negativem bývá zejména nedostatek technických znalostí, nástrojů, odborného dozoru ale i financí. Nejsou také finance ani ochota udržovat a starat se o věci vybudované v rámci programu. Silným negativním efektem je vysídlování oblastí a migrace jedinců za prací. Zároveň se tyto programy těší velké popularitě ve vládních kruzích, jsou velmi oblíbené, funkční a přínosné pro všechny strany (FAO, 2001).

(6) Nutrition education and consumer awareness programmes (Informovanost a vzdělání v oblastech výživy a spotřebitelských práv) jsou pravidla, která mají přispívat ke zlepšení kvality života příjemců pomoci. Cílem těchto programů je informovanost a dostupnost informací o potravinách a schopnost příjemců rozeznat a využít potraviny, které jsou pro ně výživově i finančně nejvhodnější. Konzumenti by pak měli být schopni samostatně se rozhodnout o jednotlivých potravinách a participovat na zapojení komunit do těchto programů. Základem pro tyto programy je vhodná politická podpora, teoretický základ pro projekt, jeho implementace, monitoring, následná evaluace nebo například politická podpora. Při zavádění těchto teoretických programů je nutné brát v potaz demografickou situaci v cílové skupině, zohlednit kulturní nebo lingvistické odlišnosti, zajímat se o zlepšení technických znalostí a dovedností a věnovat se novým ohroženým skupinám (například rychle rostoucí příměstské části a slumy) (FAO, 2001).

8.2. Cílování v rámci Rozvojových cílů tisíciletí (Thiele, Nunnenkamp a Dreher, 2007)

Velmi zajímavé je téma hodnocení cílování pomoci obecně vzhledem ke vztahu k plnění Rozvojových cílů tisíciletí (dále MDGs: Millennium Development Goals). V rámci této studie byly posuzovány jednotlivé rozvojové programy a politiky konkrétních donorů (zemí i organizací) a bylo prováděno i hodnocení koherence těchto politik s jednotlivými cíli MDGs. MDGs jsou širokým a zároveň velmi konkrétním a specifickým pojmem, jejich naplnění do roku 2015 je nereálné, obzvláště u některých cílů. Některé cíle, například boj s HIV/AIDS, měly za následek transformaci způsobů pomoci a změny v přerozdělování pomoci. Naopak jiné cíle, jako například posilování primárního vzdělávání, však odhalily jisté problémy a rozdíly mezi teorií a praxí v rámci cílování pomoci. Obecně je se v rámci cílování pomoci potřeba zaměřit na identifikaci potřeb příjemců dané pomoci a nastavit tak podle toho programy pomoci a spolupráce. Efektivním cílováním v dobrých místních podmínkách dochází k růstu efektivity pomoci. V rámci mnoha studií bývají porovnávány způsoby přerozdělování pomoci, výsledným determinantem pak nejčastěji bývají geopolitické a obchodní zájmy. Potravinová pomoc se však od tohoto obecného schématu odlišuje. Cílování potravinové pomoci bývá založeno především na hodnocení potřeb potenciálních příjemců pomoci, na hodnocení potravinové bezpečnosti v oblasti apod. Navíc, na rozdíl od jiných forem pomoci, v rámci cílování potravinové pomoci se na prvním místě neobjevují zájmy donorů a nehrají víceméně žádnou roli v rozhodovacím procesu. V rámci efektivního procesu cílování obecně je potravinová pomoc ve formě grantu jedním ze čtyř základních prvků fungujícího cílování. Mezi další základní prvky pak patří zajištění vhodných zdrojů pro oblasti postižené nemocemi, dále programy vzdělávání se soustředí na deficity primárního vzdělávání a genderové disparity, a nakonec zajištění vodních zdrojů a sanitace pro příjemce pomoci. Obecně se dá říct, že cílování s ohledem na MDGs není ve skutečnosti tak efektivní, jak někteří donoři prezentují. Přes to všechno je cílování potravinové pomoci jednou z nejefektivnějších variant a jednou z nejlépe fungujících metod redukce chudoby a boje s hladem. Ale i přes všechna tato pozitiva se týkají jen ideálního objemu pomoci, větší množství potravinové pomoci vyžaduje i zefektivnění celého teoretického a administrativního rámce programu (Thiele, Nunnenkamp a Dreher, 2007).

8.3. Lidé nakaženi nebo ovlivněni HIV/AIDS (Egge a Strasser, 2006)

Počátkem nového milénia probíhal v jižní Africe program cílování potravinové pomoci zaměřený na cílové skupiny zasažené nebo ovlivněné virem HIV/AIDS. Pod hlavičkou organizace C-SAFE (Consortium for the Southern Africa Food Security Emergency) byly vytvořeny tři základní strategické cíle (zlepšení a udržení úrovně zajištění výživy, ochrana produktivních aktiv a zdrojů, zlepšení odolnosti komunit vůči ohrožení nedostatek potravin) a vybrány čtyři cílové skupiny s určitým vztahem k HIV/AIDS. Tyto čtyři skupiny jsou:

- (1) chronicky nemocní,
- (2) ženy a děti v rámci programu prevence přenosu nemoci z matky na dítě (PMTCT: Prevention on Mother to Child Transmisssion),
- (3) jedinci podstupující antiretrovirální léčbu (ART: antiretroviral therapy),
- (4) jedinci léčící se z tuberkulózy.

Tyto čtyři skupiny byly brány v potaz v rámci projektů především v Malawi, Zambii a Zimbabwe. V důsledku omezeného množství literatury na toto téma pracují autoři této studie s omezeným množstvím relevantních dat v databázích i v rámci jednotlivých cílových skupin. V důsledku nedostatku dat popisujících a hodnotících vliv cílovaných potravinových programů na cílovou skupinu lidí nakažených a ovlivněných HIV/AIDS tato práce navíc identifikuje několik výchozích bodů a potenciálních indikátorů pro posuzování změn v rámci programů. V rámci hodnocení jednotlivých dopadů na cílované komunity a jednotlivce se autoři zabývají nutričním složením potravin, dopady na posilování celkového fyzického stavu jedinců, prevalencí průjmových onemocnění nebo například kvalitou života. V rámci jednotlivých domácností byly k posuzování vlivu cílovaných potravin na jednotlivce žijící s HIV/AIDS využívány především indikátory nedostatku potravin a také kategorizace domácností podle důsledků nemoci na danou domácnost (chronická onemocnění, úmrtí, sirotci apod.) a následně i hodnoty jednotlivých druhů kapitálu (lidský, finanční, sociální, fyzický a přírodní) (Egge a Strasser, 2006).

Primárním výsledkem tohoto programu je nedostatečnost a nefunkčnost současných indikátorů. Problémem je přílišné zaměření na domácnosti a malé komunity na úkor jednotlivců. Obecně programy organizace C-SAFE operují na úrovni domácností, chybí hodnocení zdravotního stavu, naděje na dožití, kvality života nebo výživových hodnot stravy u jednotlivců. Hodnocení domácností a komunit je však pozitivní a ukazuje posun ve zdravotní situaci cílových skupin a zároveň ukazuje pozitiva cílované potravinové pomoci. Pro jednotlivé cílové skupiny byly doporučeny indikátory, které se od sebe lišily pouze minimálně, za to přesněji a konkrétněji reagovaly na danou situaci a danou komunitu, respektive jednotlivce (Egge a Strasser, 2006).

(1) Programy pro chronicky nemocné jedince.

Indikátory pro tuto cílovanou skupinu jsou: podíl změny váhy na BMI⁸, symptomy (průjmová onemocnění), produktivita, kvalita života, aktiva vlastněná domácností, strategie zvládání stresu (copingové strategie), školní docházka a výkonnost ve škole a potřeba pečovateli. Podle účastníků těchto programů byly změny na váze primárním indikátorem fungování programů cílování potravinové pomoci – příjemci pomoci vykazovali zlepšení zdravotního stavu, posílení fyzické kondice, zdravější pokožku a redukci některých symptomů, například právě průjmových onemocnění. Díky správnému cílování potravinové pomoci se pak jedinci nakažení virem GIV/AIDS o sebe dokázali postarat a dokonce se zapojit do aktivit v komunitě, popř. domácnosti (nakupování, farmaření apod.). Pečovatelé již nadále nebyli potřební, snížil se objem prodaných aktiv jednotlivých domácností, vzrostl počet pracujících a produkce a příjmy domácnosti rostly (Egge a Strasser, 2006).

(2) Programy prevence přenosu nemoci z matky na dítě.

Indikátory pro tuto cílovou skupiny jsou velmi podobné indikátorům pro chronicky nemocné, navíc je nutné brát na vědomí jednotlivé indikátory zohledňující stav matky a novorozence v průběhu mateřství, například porodní váhu novorozence, délku a kvalitu kojení matky, potřebu příkrmování apod. Obecným pozitivním výsledkem v rámci tohoto programu byla korelace potravinové pomoci a participace v projektu. Byly zjištěny pozitivní výsledky dle indikátorů tělesné váhy, nutričního stavu potravin i jednotlivců a stavu novorozenců i rodiček (Egge a Strasser, 2006).

(3) Programy antiretrovirální léčby.

V rámci tohoto programu je nastavení indikátorů odlišné, mezi ty nejdůležitější patří především mortalita a naděje na přežití, vlastnosti léků a léčby samotné, produktivita nebo kvalita života. Často se opakujícím výstupem těchto programů bylo zjištění, že množství léku nefunguje, pokud jsou nemocní hladoví, resp. na prázdný žaludek. S dostupností potravin tak proto roste počet jedinců podstupujících antiretrovirální léčbu. Důležitý je také růst plusových hodnot ostatních indikátorů, jako je například váha, fyzická kondice a produktivita či kvalita života (Egge a Strasser, 2006).

(4) Programy léčby tuberkulózy

Pro tyto konkrétní programy cílování potravinové pomoci byly stanoveny následující indikátory: úmrtnost, váha, BMI index, vitalita a výdrž, délka nemocničního pobytu apod. V rámci programu léčby tuberkulózy v Malawi bylo prokázáno pozitivní zlepšení zdravotního stavu jedinců zapojených do programů, potravinová pomoc byla jedním z nejefektivnějších způsobů léčby a zároveň jednou z hlavních příčin redukce mortality. V rámci programů cílování pro nakažené tuberkulózou došlo ze zlepšení zdravotního stavu příjemců, včetně přibírání na váze, omezování výskytu symptomů nebo

⁸ BMI = body mass index: indikátor, který hodnotí fyzický stav jedince v poměru k jeho výšce a váze

například rostoucí produktivity. Jedinci v rámci těchto programů měli následně možnost vrátit se zpět ke svému životu, k farmaření a snížit tak délku pobytu v nemocnicích (Egge a Strasser, 2006).

Obecně lze tyto programy shrnout pod jednu obecnou skupinu programů, které se soustředí na posilování fyzického zdraví a léčby nemocí jako je právě například HIV/AIDS. Cílování potravinové pomoci a programů potravinové spolupráce má zásadní vliv především na tři základní věci: dostupnost financí, spotřeba potravin a potravinová bezpečnost. Tyto základní složky cílování potravinové pomoci potom pozitivně ovlivňují jednotlivé indikátory, mechanismy a vlastnosti v rámci příjemců pomoci: zvyšování příjmů a výnosů z vlastní produkce, růst participace, posilování imunity, vyšší účinnost léků, vyšší úroveň a efektivita zdravotnických zařízení a jednotlivých léčebných procedur, posilování a zlepšování mentálního zdraví nebo například vyšší hodnoty školní docházky (Egge a Strasser, 2006)

8.4. Programy cílování se zaměřením na vnitřně vysídlené osoby (dále IDPs)

Vysídlení osob je jedním z důsledků politické nestability nejen v zemích třetího světa. UNHCR definuje IDPs jako jedince, kteří byli nuceni opustit své domovy, na rozdíl od uprchlíků však zůstali ve své zemi a nepřekročili hranice. Podle Ženevské konvence tak nemají statut uprchlíka a přicházejí o mezinárodní dohled a pomoc a jsou odkázáni na vlastní vládu (UNHCR, 2015). Data IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) uvádějí, že počet IDPs v roce 2013 přesáhl třicet tři miliónů jedinců, tento počet meziročně stoupá, v roce 2005 bylo IDPs globálně o deset miliónů méně (IDMC, 2013). Vysídlení a přemístění osob je jednou z největších příčin nedostatku potravin, v rámci cílování potravinové pomoci je pak důležité identifikovat cílové skupiny a zahrnout do cílování i osoby nevysídlené, které se o sebe nemohou postarat, pokud jim v důsledku konfliktu byla zničena aktiva (pole, zemědělské nástroje apod.). Proto některé programy cílování potravinové pomoci zahrnují nejen IDPs, ale i širší komunity (WFP, 2006). V rámci cílování potravin pro IDPs je vyzdvihována oblast na východě Afriky, zahrnující především Dárfúr, Somálsko a Ugandu a jedna latinskoamerická země - Kolumbie.

Dárfúr je regionem těžce postiženým vnitrostátním politickým konfliktem už od roku 2003. Světový potravinový program je jedním z největších aktérů v regionu a tamější program se řadí mezi ty nejrozsáhlejší v rámci Světového potravinového programu. Hlavním cílem tohoto programu v regionu je záchrana životů a omezení a stabilizace podvýživy v rámci IDPs a dalších lidí ovlivněných konfliktem. V rámci programu byly navíc vyčleněny tři cílové skupiny: IDPs, smíšené skupiny IDPs a místních obyvatel, venkovské nevysídlené obyvatelstvo. Co se týče zapojení komunit do programu, programy nebyly pro cílové skupiny natolik atraktivní, aby se podílely na jejich realizaci, i když existují výjimky, jako je například region Um Labanaya. V průběhu programu se vyskytlo několik nedostatků, které ovlivňovaly množství cílovaných potravin i jejich kvalitu. Hlavními překážkami byla především geografická dostupnost, bezpečnost v regionu, omezené možnosti programu a administrativní složitost, odchylky v rámci použitých potravin a jejich využití. Na programu participovalo přibližně patnáct zájmových skupin a aktérů, včetně WFP, místních komunit a jejich vůdců, konkrétních příjemců, ale i ozbrojených skupin a banditů, nebo například obchodníků s obilím nebo s logistikou. Teoretický základ cílování v Dárfúru poskytovaly především otázky „kdo“, „kam“ a „co“, obzvláště pod hlavičkou geografického cílování a cílování domácnostem. Problémem proto bylo nedostatečné pokrytí postižených jedinců, proces registrace do programu byl administrativně náročný a změny v seznamech byly prováděny jen výjimečně a velmi složitým mechanismem a pod dohledem místních vůdců. Z výše zmíněného navíc vyplývá, že největším problémem v rámci programu cílování potravin v Dárfúru byla chyba vyřazení. Tato chyba byla posilována především rostoucím počtem členů v rámci rodiny a složitým administrativním procesem pro samotný vstup do programu. Chyba zařazení

se vyskytovala především z důvodu úplatků a manipulování se seznamy příjemců pomoci tak, aby pomoc dosáhla i na ty, kteří ji nepotřebují (Young a Maxwell, 2009).

Somálsko je jedním z nejchudších a politicky nejohroženějších států nejen Afriky, ale celého světa. Intenzivní konflikt v této zemi probíhá od osmdesátých let minulého století, kdy v zemi vládne chaos, bezvládní a anarchie. V roce 1991 proběhl politický puč, od té doby je země v neustálém strachu z budoucnosti. Problémy spojené s šířením násilí, rabováním, vražděním, nedostatkem potravin, pirátstvím apod. jsou umocněny nepříznivými klimatickými podmínkami pro zemědělskou produkci. Úrodné oblasti v okolí řek Jubba, Shabelle a Eyk se soustřeďují na zavlažování relativně úrodných půd v údolích, potýkají se však s problémy záplav. Zbytek země je nebývale suchý, s nedostatkem srážek a kvalitních půd, ten je pro změnu ohrožován obdobími extrémního sucha. To je především důsledkem studeného Somálského proudu a zároveň závětrnou polohou země. Nepokoje v zemi navíc byly umocňovány konfliktem mezi Etiopií a Eritreou, dvě sousedními zeměmi Somálska. V rámci pomoci Somálsku v zemi působily mírové jednotky OSN, množství nevládních i vládních organizací a zároveň i lokálních agresivních milicí. Po roce 2005 se objevili ve větším počtu příznivci islamismu, byl tak pozorovatelný silný nárůst islámského extremismu v zemi a tím vznikaly další boje, tentokrát mezi etiopskými lidovými jednotkami a muslimy. Lze shrnout, že mezi hlavní příčiny hladu v Somálsku patřily zejména: konflikt a s ním spojené vysídlování obyvatel, přírodní katastrofy, ekonomické šoky (reakce západních zemí), klanové nepokoje apod. Aktivita cílování potravinové pomoci jsou založeny na geografickém cílování a vyhledávání nejohroženějších oblastí v zemi. WFP v rámci cílování poskytovala dodávky potravin celým komunitám a různým improvizovaným uprchlickým táborem, naopak jiné organizace působící v zemi, například CARE a ICRC, se soustředily na konkrétní komunity a konkrétní dodávky potravin přímo do rukou potřebným. Všechny organizace působící v zemi se však potýkaly se stejným množstvím problémů a překážek, které velmi ztěžovaly programy cílování potravinové pomoci - mezi nejpálčivější problémy se řadila korupce, nedůvěra v cizince v zemi, rabování, lokální lídři a klany (ty především měly vliv na velké procento chyb vyřazení) (Jaspars a Maxwell, 2008).

Problémy v **Ugandě** jsou způsobeny zejména existencí LRA (Lord Resistance Army, Armáda božího odporu) a konflikty přelévajícími se ze sousedních zemí, především pak ze Súdánu. Programy cílování potravinové pomoci skrze WFP probíhají už od poloviny devadesátých let. Tehdy došlo v rámci programů WFP ke snížení počtu IDPs, zejména díky novým programům podmíněné spolupráce a podmíněných dodávek potravin, jedná se konkrétně o programy práce za jídlo (FFW: food for work) a programy školního stravování. Programy cílování potravinové pomoci v rámci organizace WFP mají funkci záchranné sítě a zároveň i prostředku obnovy životní úrovně postižených jedinců. Skrze programy spolupráce a rozvoje komunit pak mělo docházet k zajištění soběstačnosti a potravinové bezpečnosti příjemců pomoci. V rámci programu bylo pro zajištění vhodných nutričních hodnot

potřebné sestavit určitý postup, od prvotního pochopení a posouzení stavu potravinové bezpečnosti, přes hodnocení a rozhodování o začlenění do programu, transparentnost a definici a plánování dodávek potravin až po vlastní dodání potravin a následný monitoring a evaluaci programu. Plánovanými výstupy a výsledky těchto programů bylo především zajištění základní infrastruktury, zemědělské dotace, plánované přesídlovací a znovu osídlovací balíčky, bezpečnostní sítě pro potravinu nebo například zajištění dostatečného počtu pracovních pozic v rámci programů FFW. Problémem těchto programů je však nízká variabilita dostupných a cílovaných potravin, ty jsou buď nepopulární, nebo výživově nedostatečné. Dalším problémem je pak také uvolňování dotovaných potravin na lokální trhy a vyvolávání konkurenčního boje, což může snížit objem lokální zemědělské produkce. Jednou z nejdůležitějších cílových skupin v rámci těchto programů v Ugandě byl především ženy jako hlavy domácností. Světový potravinový program v roce 2001 vytvořil tzv. genderový akční plán pro Ugandu a zároveň i tzv. pracovní plán. V rámci těchto institucionálních podkladů bylo vytvořeno několik závazků vůči ugandským ženám. Tyto závazky jsou:

- (1) Poskytnutí přímého přístupu k vhodným a přiměřeným potravinám,
- (2) Opatření k zajištění rovného přístupu žen k mocenským strukturám a jejich plného zapojení do těchto struktur a rozhodovacích procesů,
- (3) Pozitivní přístup k zajištění rovného přístupu ke zdrojům, pracovním nabídkám, trhu a obchodním příležitostem pro všechny ženy,
- (4) Vytváření a shromažďování dat a údajů o genderových otázkách a jejich zpřístupnění a využití pro další programy a
- (5) Posílení odpovědnosti za opatření přijatá v rámci splňování závazků.

Jedním z nejdůležitějších cílů v rámci tohoto programu bylo zajištění dostatku potravin v rámci programů školního stravování, s cílem především zlepšit školní docházku a míru gramotnosti u dětí, převážně pak u dívek. Problémem v rámci tohoto problému se ukázal být nedostatek učitelů a zároveň i chyba vyřazení. Mezi další programy pak například patří zajištění dostatku potravin v rámci terapeutických a léčebných center, dostatek doplňkových potravin, zajištění dostatku potravin ve vybraných sociálních institucích (sirotčince, uprchlické tábory apod.) Nejdůležitějšími rámcovými programy v Ugandě v devadesátých letech, během cílování potravinové pomoci, byly programy Jídla za práci (food for work) a Jídlo za trénink (FFT: food for training). Přes počáteční úspěchy a navyšování kapacit v rámci těchto programů, po určité době došlo k úpadku a k celkově změně podstaty těchto programů. V důsledku špatné koordinace mezi aktéry programu, nedostatku dobrovolníků, chybám vyřazení a zejména změně povahy programů FFW a FFT (přílišné ovlivňování nabídkou a poptávkou na trhu) však programy v dlouhodobém horizontu nebyly úspěšné (WFP, 2001).

Dějiny **Kolumbie** jsou plné násilí, vojenských střetů a válek. V důsledku probíhajících občanských válek a vnitrostátních konfliktů je tato země plná IDPs. Ti byli vyháněni z domů

především různými vojenskými, armádními a revolučními skupinami, mezi kterými probíhal boj o půdu a tím pádem i boj o moc. Pro Kolumbii je charakteristický problém přesídlení, probíhá dennodenně, celonárodně a po malých skupinkách – masovým přesídlováním nazývají skupiny nad padesát vysídlených. V zemi operuje hned několik bilaterálních a multilaterálních donorů, všechny však podléhají pravomocem vládní organizace RUPD (Registro Unico de Poblacion Desplazada, Kolumbijský registrační systém pro IDPs). Mezi největší aktéry v zemi pak patří Spojené státy americké, Mezinárodní výbor červeného kříže, DG ECHO, programy OSN (WFP, UNHCR, UNICEF), Caritas a další. Programy cílování potravinové pomoci byly zaměřeny na několik jasně definovaných cílových skupin, krom vlastních IDPs se mimo jiné jednalo o těhotné a kojící ženy, děti, etnické menšiny nebo například komunity, které poskytovaly útočiště pro IDPs. Na rozdíl od jiných programů cílování potravinové pomoci pro IDPs jsou programy v Kolumbii zaměřeny spíše na stabilizaci a ochranu obydlí a zajištění důstojného života než na přímou pomoc konkrétním vnitřně přesídleným osobám. V roce 2007 byl v rámci programů cílování vytvořeny dvě odlišné strategie - relief/zmírnění problémů (založeno na dodávkách potravin) a recovery/obnova (založeno na podpoře programů pro matky, děti a jiné zranitelné skupiny). Problémy těchto programů vycházely především z vlastní situace v Kolumbii, s ohledem na geografickou dostupnost některých regionů nebo možné dodávat potraviny i do těch nejdlejších vesnic. Dodávky také ztěžovaly militantní a bojové protivládní jednotky rozesté po celé zemi, bezpečnostní situace nebyla pro cílování potravinové pomoci moc příznivá (Frize, 2008).

8.5. Etiopie

Převážná část potravin distribuovaných do Etiopie je určena k humanitárním akcím, v letech velkých humanitárních katastrof to bylo přes 80 % veškeré cílované potravinové pomoci. Potravinová pomoc měla krátkodobý charakter, cílem pomoci byla záchrana životů, v posledních letech však probíhá posun směrem k dlouhodobějším programům pomoci i spolupráce. Oficiální vládní politiky Etiopie podmiňují dodávky potravinové pomoci prací - každý člověk, který je zdravý a schopný pracovat, by neměl dostávat potraviny, aniž by se podílel na práci v rámci komunity. Břemeno zodpovědnosti za výběr participantů na lokální úrovni leží na bedrech vedení administrativních jednotek zvaných „wereda”, toto vedení je podporováno lokálními rolnickými asociacemi, stařešinou a jinými vlivnými skupinami v oblasti. Programy cílování jsou v Etiopii ovlivňovány velkým množstvím externích vlivů - od různých typů intervencí (jídlo zdarma, růst zaměstnanosti, programy Jídlo za práci apod.), přes rozličné způsoby cílování (komunitní cílování, sebecílování i administrativní cílování) až k různým externím faktorům, jako je například náboženství kulturní vlivy, politické klima a podobně (Clay, Molla a Habtewold, 1998). Obecně je však potravinová pomoc cílována převážně dvěma odlišnými způsoby: distribucí potravin zdarma a programy Jídlo za práci. Distribuce potravin zdarma probíhá především v případě humanitárních a politických krizí, a to především na dvou úrovních: od vlády k weredas, od weredas k rolnickým asociacím. Naopak programy Jídlo za práci jsou charakterizovány jako „rozvojová potravinová pomoc”. Tento program je jedním z modelových způsobů sebecílování, kdy se příjemci pomoci sami rozhodnout, zda chtějí na program participovat a výměnou za práci v rámci komunity dostávat potraviny (Jayne, Strauss, Yamano a Molla, 2001).

Program sebecílování podléhal nízké podpoře ze strany úředníků, kteří zcela nechápali koncept tržně orientovaných programů sebecílování. Tržní hodnota platů bývá často velmi ovlivňována kvalitou potravin, popřípadě změnami tržních cen. Často se tak stávalo, že darované potraviny byly nahrazovány levnějšími substituenty, tak aby za stejnou částku lidé obdrželi slíbený objem potravin. Programy Jídla za práci pod hlavičkou WFP ustanovily množství potravin na tři kilogramy denně. Komunitní cílování je v Etiopii velmi rozšířený způsob pomoci, víceméně veškerá rozhodnutí musí jít přes lokální lídry a rolnické asociace. Kritéria pro komunitní cílování se však ve výsledku velmi shodují s formálně stanovenými kritérii, i když byly pozměněny a přizpůsobené mírnějším pravidlům. Pro úspěšné komunitní cílování jsou potřebné čtyři základní klíčové prvky, tj. transparentnost v rozhodovacím procesu, dostupnost informací pro členy komunity, odpovědnost osob s rozhodovacími pravomocemi ke svým voličům, nezávislí auditoři a monitoring pro předcházení korupce (Sharp, 1998).

Z programů cílování v Etiopii vyplývá, že distribuce potravin v rámci cílování potravinové pomoci snížila procento domácností bez dostatku potravin o 8 %. Clay, Molla a Habtewold (1998) dále uvádí, že v Etiopii je dostatek potravin s dostatečnými výživovými hodnotami na uživení celé

populace. Ve skutečnosti to tak samozřejmě není, příčinou tohoto nedostatku je nerovnoměrná produkce, obchod i distribuce potravin v rámci celé populace. Nejchudší procenta populace tak pravděpodobně nemají přístup k nutričně hodnotným potravinám a trpí tak nedostatkem potravin. Jayne, Strauss, Yamano a Molla (2001) uvádí, že cílování na úrovni weredas probíhá na dvou administrativních frontách - národní přerozdělování potravin jednotlivým weredas a regionální přerozdělování potravinové pomoci v rámci jednotlivých weredas. Na národní úrovni často dochází k chybám vyřazení i zařazení, často se vyskytovaly problémy s cílováním potravin vůbec, velké množství potravin nebylo ani přerozděleno. Autoři Clay, Molla a Habtewold (1998) tvrdí, že neexistuje žádná zřejmá souvislost mezi dostupností potravin pro domácnosti a přijímáním potravinové pomoci. To je především způsobeno vysokou mírou výskytu chyb v cílování. Tyto chyby by mohly být omezeny díky zlepšení principů a celkovému zkvalitnění procesu cílování na úrovni jednotlivých weredas. Autoři dále uvádějí čtyři hlavní faktory, které způsobují chyby v cílování, tj. například přílišná orientace a soustředění se na nejchudší příjemce pomoci dává prostor pro úniky potravin zámožnějším jednotlivcům a komunitám, dochází tak k chybám zařazení. Dalším faktorem je také přílišná orientace na ohrožené skupiny (ženy a staré lidi), což vylučuje z programu cílování chudé rodiny, ve kterých jsou i muži. Systém programů cílování potravinové pomoci je velmi úzce regionálně koncentrován a zároveň je nedostatečně flexibilní ke změnám - tyto dva problémy také přispívají k nadměrnému výskytu chyb v cílování potravinové pomoci.

Pro zefektivnění procesu cílování potravinové pomoci nejen v rámci Etiopie je důležité pojmenovat a charakterizovat chyby v rámci programu a na jejich základě vytvořit potenciální strategii pro rozvoj, která by cílování zbavila nadbytečných nákladů a především chyb v cílování. V rámci Etiopie je však nutné nalézt nové varianty pro teoretický podklad cílování, vzhledem k silnému vlivu místních komunit a především jejich lídrů. Donoři potravinové pomoci tak navrhují určité úpravy, finanční modely i změny mechanismů cílování. Pracovníci donorských organizací tak zkoumali vztah mezi výší příjmu a velikostí vlastněného pozemku, navíc podle toho pak vybírali (společně s místními elitami) účastníky programů. Důležitým bodem pro rozvoj a zefektivnění cílování na regionální úrovni je investice do infrastruktury. V rámci konkrétních weredas je nutné investovat do opravy komunikací, aby bylo jednodušší, rychlejší a bezpečnější přepravovat potraviny i na větší vzdálenosti. Co se týče změn v mechanismech cílování potravinové pomoci, je potřeba se zaměřit na konkretizaci a specifikaci kritérií pro výběr účastníků do programu. K tomu je však nutná spolupráce s místními elitami (Jayne, Strauss, Yamano a Molla, 2001.)

Autoři Jayne, Strauss, Yamano a Molla (2001) uvádějí sedm hlavních zjištění ohledně programu cílování potravinové pomoci v Etiopii:

(1) Cílování je potřebné i v nejchudších zemích světa, dohady o nezbytnosti a nákladnosti cílování jsou zbytečné.

(2) V národním měřítku byla potravinová pomoc ve většině případů cílována s ohledem na finanční příjem účastníků programu.

(3) Objevily se velké rozdíly v množství potravin poskytnutých na národní úrovni a v množství potravin distribuovaných skrze weredas.

(4) Objevily se velké rozdíly v rozsahu příjmů z cílování napříč jednotlivými regiony.

(5) Navzdory tomu, že je humanitární pomoc programována nikoliv dopředu, ale každoročně právě podle vývoje v regionu a programy Jídla za práci jsou sestavovány a programovány fixně a dlouhodobě, nebyly v rámci těchto dvou metod cílování zjištěny podstatné rozdíly ve složení skupiny příjemců pomoci.

(6) V této studii byly identifikovány některé měřitelné indikátory, které by mohly v budoucnu sloužit ke zlepšení efektivity cílování potravinové pomoci.

(7) I přes metodu cílování srze weredas docházelo k podstatným chybám zařazení i vyřazení. To je s největší pravděpodobností spojeno s velkou mírou pravomocí v rukou komunitních vůdců.

Obecně se dá říct, že programy cílování potravinové pomoci nelze unifikovat a zobecňovat, každý program je odlišný, vychází z jiných předpokladů a má jiné cíle. Základem výše zmíněných programů je však jednotný teoretický základ, od kterého se pak odvíjejí jednotlivé metody a způsoby cílování. Prvním impulsem pro spuštění programu cílování potravinové pomoci bývá především humanitární krize, cílování proto probíhá prostřednictvím geografických kritérií. Podle způsobu a formy krize se pak rozhoduje o konkrétních formách cílování, i když jednotlivé metody mohou působit a fungovat společně a provázaně. Díky uchopení jednotlivých programů v konkrétních zemích výše je možné pochopit, jak vlastně cílování funguje. Nejdůležitějším bodem procesu příprav je vytvoření rámce cílování na míru dané zemi a jednotlivým příjemcům pomoci, samozřejmě s ohledem na jejich možnosti. V rámci cílování pro konkrétní skupiny (HIV/AIDS pozitivní, IDPs) je nezbytné sestavit program, který bude jejich odpovídat potřebám a nebude se zabývat jinými věcmi. V rámci konkrétně těchto dvou ochromených skupin je podstatou cílování zlepšení kvality a důstojnosti lidských životů a navrácení k jejich minulým aktivitám. Samozřejmě aby toto bylo uskutečnitelné, je nutné příjemcům pomoci poskytnout nutričně bohaté a zároveň vyvážené potraviny, ať už s ohledem na doporučenou léčbu nebo z důvodu motivace IDPs k návratu domů. Programy mezinárodních organizací, jako jsou FAO, WFP a další jsou založeny především na institucionálním rámci hlavních řídicích orgánů. Jakákoliv změna v rámci implementace projektu je zdlouhavá a administrativně náročná. Celkový proces cílování potravinové pomoci je založen na administrativním cílování, kdy organizace zaměstnává mnoho dobrovolníků, především však ze svých řad, ke sběru dat a informací o

příjemcích pomoci a podle toho potom sestavuje analýzy a vyhodnocuje potenciální příjemce. Každý z těchto programů funguje jinak a obecně se dá shrnout, že je třeba dodržovat pravidla nastavená jak ze strany příjemců pomoci, tak i ze strany donorů, najít kompromis a program přizpůsobovat aktuálním potřebám.

ZÁVĚR

Cílování potravinové pomoci je fenomén, který se těší úspěchu zhruba od osmdesátých let minulého století, kdy probíhaly světově nejrozsáhlejší programy cílování na světě. Tyto programy však byly založeny pouze na administrativním cílování a neoliberalních ekonomických politikách. Jejich hlavním cílem bylo umožnit prostřednictvím dodávek potravin ekonomický rozvoj a posílení konkurenceschopnosti na mezinárodním trhu. To samo o sobě není nic špatného, programům ale chyběla určitá přidaná hodnota, něco co by účastníky programů cílování podporovalo a motivovalo k dalším aktivitám směřujícím nejen k ekonomickému rozvoji. Během poslední dekády se tento přístup k cílování vytrácí a základní mechanismus cílování se transformuje do něčeho efektivnějšího, lokálnějšího a zároveň jednoduššího.

V rámci vyhodnocení jednotlivých cílů této práce je zřejmé, že teorie a praxe cílování potravinové pomoci jsou dva rozdílné pojmy s jinými obsahy. Co se týče definice cílování, ta je realistická a srozumitelná, avšak postrádá institucionální zajištění a konkrétní mezinárodně uznanou definici. To pak může způsobovat špatnou a nevhodnou interpretaci pojmu, variabilitu výkladů nebo ospravedlňování neefektivních, nefunkčních nebo například i zbytečných programů cílování pomoci. Problematickým aspektem současné definice je její obsáhlost, principy definice se snaží obsáhnout všechny aspekty cílování, chybí jim však jasné a kritické ohraničení. V opozici k reálným aplikovaným programům cílování je jasné vidět, že definice se snaží obsáhnout vše. Nevýhodou je zároveň i málo obsáhlá definice jednotlivých bodů definice, ta je vágní a postrádá informace a data pro některé konkrétní případy. Jednotlivé metody cílování jsou pak rozebrány a zhodnoceny v příslušné kapitole, Tabulka č. 2 porovnává jednotlivé klady a negativa vybraných metod cílování. Důležitým bodem v rámci metod cílování je sběr a analýza dat, jejich relevantnost a časová flexibilita. To je nevýhodou například u geografického nebo administrativního cílování, kde je pro konkrétní region nutné velké množství přesných dat. Naopak v rámci komunitního cílování nebo cílování jednotlivců/domácností je pozitivem nenáročnost na sběr dat, ten probíhá na mikroúrovni v rámci komunity samotné. Obecně se dá říct, že efektivita metody cílování pomoci záleží především na institucionálním zajištění, administrativní základně, efektivitě finančních a materiálních toků v rámci projektů a zároveň musí být kladen silný důraz na potřeby a cíle komunity. Rámcové nastavení programu cílování by samozřejmě mělo přijít ze strany donora, konkrétní pravidla, metody a podmínky by však měly vycházet z potřeb a přání komunity. Důležité pro zefektivnění programů cílování je také následný monitoring a evaluace projektů, na to nebývá kladen velký důraz a programy cílování tak ve výsledku ztrácejí smysl.

V rámci každého programu cílování potravinové pomoci se vyskytují chyby, zejména se jedná o chybu zařazení a chybu vyřazení. Chyby zařazení jsou způsobeny cílováním pomoci jedincům, kteří ji nepotřebují, nebo kteří byli stanoveni příjemci podle chybně nastavených kritérií nebo v důsledku uplácení rozhodovacích orgánů. Naopak chyby vyřazení vznikají v důsledku špatného nastavení podmínek pro vstup do programu, nedostatečného rozsahu jednotlivých programů nebo například

neefektivním přerozdělováním potravin v rámci programů. To se poté odráží například i na nákladech na cílování. Výše administrativních nákladů se může s počtem příjemců pomoci měnit a dosahovat takových výšek, že program není nadále efektivní a životaschopný. Na druhé straně, v některých případech jsou i příjemci pomoci nuceni mít výdaje spojené s participací v programu. Ať už se jedná o financování školení, tréninků nebo nákup pracovního vybavení nebo například o ušlé zisky z produkce. Otázkou poté zůstává, zda jsou jednotlivé programy cílování potravinové pomoci přínosem pro komunitu nebo pro regionální či národní vládu, respektive jestli je výše nákladů a chyb v cílování únosná a nedegraduje program cílování pomoci na něco zbytečného.

Programy cílování v praxi vykazují množství společných bodů, zároveň ve však každý zcela odlišný. Například v rámci cílování pro IDPs v Kolumbii jsou primární cíle projektu jiné než cílování venkovským obyvatelům v Etiopii. Konkrétně pro IDPS je nutné primárně zajistit dostatek nutričně hodnotných potravin, zajištění obydlí a dostatku vody pitné i spotřební. Dalším z hlavních cílů je podpora IDPs v navrácení se zpátky do svých obydlí, například podpora vzdělávání v oblasti zemědělství a zároveň navrácení důstojného a spokojeného života pro postižené jedince. Etiopie je odlišný případ, ve kterém je cílování založeno a podpoře zemědělské produkce především v obdobích sucha. Cílování programů potravinové pomoci se postupně transformuje do cílování programů potravinové spolupráce, především skrze fungující programy Jídla za práci nebo například Programy školního stravování a různé programy pro těhotné a kojící ženy. Jedním z principů cílování potravinové je také boj s nemocemi. Například pro funkčnost antiretrovirálních léků nebo léků na tuberkulózu je nutné, aby léčení jedinci netrpěli hlady a nebyli podvyživení. V rámci těchto programů byli učeni, že léky nejlépe zabírají na plný žaludek.

Z obecného hlediska se dá říct, že cílování potravinové pomoci je jednou z efektivních metod humanitární pomoci a rozvojové spolupráce. Jako všechny programy však musí být cílování vybudováno na konsenzu mezi donory a příjemci pomoci. V rámci celého procesu příprav a následné realizace programů cílování potravinové pomoci tak musí být zapojeni jak donoři a nestranné jednotky, tak především příjemci pomoci - zejména komunity, volení komunitní lídři nebo starší. Cílování potravinové pomoci je složitý a komplexní proces, který má množství segmentů a bodů programu a ty je třeba dodržovat. Pokud takto budou programy fungovat a zároveň bude zajištěna administrativní základna, následný monitoring a evaluace a především osvěta v zemích příjemců potravinové pomoci, je nasnadě říci, že cílování je efektivní metodou, že má ve světě pevné místo a že má i budoucnost.

POUŽITÁ LITERATURA

Knihy, tištěné publikace

Barrett, Ch. B., Maxwell D. G. 2005. *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*. New York: Routledge. ISBN 04-157-0125-2.

Coady, D., Grosh, M., Hoddinott, J. 2004. *Targeting of Transfers in developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington: The World Bank/IBRD. ISBN 0-8213-5769-7.

Cornia, G. A., Stewart, F. 1993. *Two Errors of Targeting*. Journal of International Development, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 5(5), pages 459-496, 09.

Jayne, T. S., Strauss, J. Yamano, T., Molla, D. 2001. *Giving to the Poor? Targeting of Food Aid in Rural Ethiopia*. World development Vol. 29, No. 5, pp. 887 - 910.

Maxwell, D., Young, H., Jaspars, S., Frize, J., Burns. J. 2011. *Targeting and distribution in complex emergencies: Participatory management of humanitarian food assistance*. Food Policy, Vol. 36 (4), str. 535 - 543.

OECD. 2006. *The development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?*. Paris: OECD. ISBN 92-64-01346-6.

Pelletier, D. L. 2005. *The Science and Politics of Targeting: Who Gets What, When, and How*. The Journal of Nutrition, Apr. 2005, 890 – 893.

Sharp, K. 1998. *Between relief and Development: Targeting Food Aid for Disaster Prevention in Ethiopia*. London: The Overseas development Institute. ISBN 0-85003-379-9.

Shaw, J. D. 2011. *The Worlds Largest Humanitarian Agency: The Transformation of The UN World Food Programme and of Food Aid*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-58099-2.

Elektronické zdroje

Barrett, Ch. B. 2002. *Food Aid Effectiveness: It's The Targeting, Stupid!*. Ithaca: Cornell University.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=431261

Besley, T., Kanbur, R. 1990. *The Principles of Targeting*. The World Bank.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1990/03/01/000009265_3960928225215/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Budinich, V. 2005. *Market-Based Strategies Serving Low-Income Populations: A framework for Action*. Ashoka Innovators For The Public.
<https://www.ashoka.org/files/Market-BasedStrategiesServingLow-IncomePopulations.pdf>

Clay, D. C., Molla, D., Habtewold, D. 1998. *Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Household Food Insecurity and Food Aid Distributions*. USAID and Ministry of Economic Development and Cooperation of the Government of Ethiopia. Addis Ababa.
<http://ageconsearch.umn.edu/handle/55600>

Dutrey, A. P. 2007. *Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in targeted Poverty Alleviation Programmes*. United Nations Research Institute for Social Development. Switzerland: UNRISD. http://www.wahenga.net/sites/default/files/library/Successful_targeting.pdf

Egge, K. a Strasser, S. 2006. *Measuring the Impact of Targeted Food Assistance on HIV/AIDS-Related Beneficiary Groups: Monitoring and Evaluation Indicators*. In: Gillespie, E. AIDS, Poverty and Hunger: challenges and responses. " <http://www.ifpri.org/publication/aids-poverty-and-hunger-0>

European Commission. 2010. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/Food_Assistance_Comm.pdf

FAO. 2011. *Targeting for Nutrition Improvement. Resources for Advancing Nutritional Well-being*. Rome: FAO. <http://www.fao.org/docrep/004/Y1329E/Y1329E00.HTM>

FAO. 2015. *Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDC) - List for 2014*. Rome: FAO.
<http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/>

Frize, A. 2008. *Targeting in Complex Emergencies: Columbia Country Case Study*. Feinstein International Center. Medford: Tufts University.

<http://fic.tufts.edu/publication-item/targeting-in-complex-emergencies/>

Hoddinott, J. 1999. *Targeting: Principles and Practice*. Washington: International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/tg09.pdf>

IDMC, 2013. *Global figures. IDP and refugee numbers 1989 - present*. Geneva: IDMC.

<http://www.internal-displacement.org/global-figures>

Jaspars, S. Maxwell, D. 2008. *Targeting in Complex Emergencies: Somalia Country Case Study*. Feinstein International Center. Medford: Tufts University. <http://fic.tufts.edu/publication-item/targeting-in-complex-emergencies-2/>

Lowder, S., Raney, T. 2005. *Food Aid: A Primer*. Agricultural and Development Economics Division, FAO. Rome:FAO. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ae878e/ae878e00.pdf>

Mallucio, J., Loechl, C. 2006. *Preventive versus Recuperative Targeting of Food Aid: Accounting for the Costs*. Washington: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development.

http://www.fantaproject.org/sites/default/files/resources/IFPRI_R2_0306.pdf

Mathys, E. 2004. *Community Managed Targeting and Distribution of Food Aid: A review of the experience of Save the Children UK in sub-Saharan Africa*. London: The Save the Children Fund.

<http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/community-managed-targeting-and-distribution-of-food-aid-a-review-of-the-experience-of-save-the-children-uk-in-sub-saharan-africa>

Mkandawire, T. 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. United Nations Research Institute for Social Development. Switzerland: UNRISD.

<http://epri.org.za/wp-content/uploads/2011/03/Mkandawire2005TargetingUniversalism.pdf>

Mousseau, F. 2005. *Food Aid or Food Sovereignty: Ending world hunger in our time*. Oakland: The Oakland Institute. <http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/fasr.pdf>

Taylor, A., Seaman, J., Save the Children UK. 2004. *Targeting Food Aid in Emergencies*. ENN Special Supplement Series, No. 1.

http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/ENN_Targeting.pdf

Thiele, R., Nunnenkamp, P., Dreher, A. 2007. *Do Donors Target Aid in Line with the Millennium Development Goals? A Sector Perspective of Aid Allocation*. Kiel Institute for the World Economy, Zurich. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10290-007-0124-x>

UNHCR. 2015. *Internally Displaced People. On the Run in their Own Land*. Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>

United States Department of Agriculture. 2013. *Food Assistance*. Washington, D.C. <http://www.fas.usda.gov/topics/food-assistance>

UNOHRLLS. 2015. *Least Developed Countries*. <http://unohrlls.org/about-ldcs/>

USAID. 2014. U.S. *International Food Assistance Report 2013*. Washington, D.C. http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2014-10/usda-usaid_fy2013_food_assistance_report.pdf

World Food Programme. 2001. *Full Report of the Evaluation of UGANDA PRRO 6176 - Targeted Food Assistance for Refugees, IDPs and Vulnerable Groups*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp010290.pdf>

World Food Programme. 2005. *A Report from the Office of Evaluation: Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Relief Operations*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp086129.pdf>

World Food Programme. 2006. *Targeting in Emergencies*. Rome: WFP. <https://www.wfp.org/sites/default/files/wfp083629.pdf>

World Food Programme. 2008. *WFP Strategic Plan 2008 – 2013*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>

World Food Programme. 2013. *Food Aid Flows: 2012*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp262299.pdf>

World Food Programme. 2013. *The Year In Review: 2012*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp257679.pdf>

World Food Programme. 2014. *The World Food Programme's Achievements in 2013*. Rome: WFP. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp265227.pdf>

World Food Programme: INTERFAIS. 2015. *Contributions to WFP 2014*. Rome: WFP.
<http://www.wfp.org/about/funding/year/2014>

World Food Programme: INTERFAIS. 2015. *Quantity Reporting*. Rome: WFP.
<http://www.wfp.org/fais/reports/quantities-delivered-two-dimensional-report>

Young H., Maxwell, D. 2009. *Targeting in Complex Emergencies: Darfur Case Study*. Feinstein International Center. Medford: Tufts University. <http://fic.tufts.edu/publication-item/targeting-in-complex-emergencies-3/>

PŘÍLOHA Č.1

STRANA 2 z dokumentu World Food Programme. 2005. A Report from the Office of Evaluation: Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Relief Operations. Rome:WFP.

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp086129.pdf>

→ WFPs policy statements on targeting in relief operations