

Česká pomoc rozvojovým zemím: nejen finanční rozvojová spolupráce¹

20. 9. 2012

PETR JANSKÝ A ZUZANA ŘEHOŘOVÁ

Úvod

V roce 2005 přeradila Světová banka Českou republiku ze skupiny rozvojových do skupiny rozvinutých zemí. Česká republika tak dnes již i oficiálně patří mezi zhruba čtyřicet nejvyspělejších zemí světa a podobně jako ostatní rozvinuté země se snaží pomáhat těm méně rozvinutým. V této studii zodpovídáme pomocí mezinárodního Commitment to Development Index následující otázku: jakým způsobem a jak moc pomáhá Česko rozvojovým zemím a jak si v tomto svém snažení stojí ve srovnání s ostatními rozvinutými zeměmi?

Rozvojové země jsou s těmi rozvinutými provázány mnoha způsoby, například mezinárodním obchodem, migrací nebo rozvojovou spoluprací. Využíváme metodologii Commitment to Development Indexu (Index pomoci rozvojovým zemím, dále Index) a s pomocí dostupných dat hodnotíme různé způsoby, kterými Česká republika pomáhá rozvojovým zemím. Index vyvinul a každoročně jej pro 22 rozvinutých zemí aktualizuje washingtonský think tank Center for Global Development. Index je využíván mezinárodními organizacemi i médii pro lepší pochopení a efektivnější nastavení rozvojové pomoci. Česká republika do Indexu zatím zařazená není. Proto tento Index pro Českou republiku dopočítáváme a porovnáváme naše výsledky s ostatními rozvinutými zeměmi.

Metodologie

Hodnocení přístupu rozvinutých zemí k rozvojovým bývá často založeno pouze na množství tzv. rozvojové spolupráce či pomoci vyjádřené v korunách či dolarech. Pomoc rozvojovým zemím však zdaleka nemusí spočívat jen v této relativně

¹ Veškerá zodpovědnost za správnost údajů a interpretací v této studii padá na hlavy autorů této studie: Petr Janský (petr.jansky@cerge-ei.cz) a Zuzana Řehořová (z.rehorova@seznam.cz).

snadno vyčíslitelné rozvojové spolupráci². Rozvinuté země ovlivňují ty méně rozvinuté i nepřímo v řadě rozhodování vlád, firem i lidí. Proto je pro rozvojové země důležitá nejen rozvojová spolupráce ale i veřejné politiky rozvinutých zemí tykající se například zemědělství nebo migrace, a nejen jejich rozvojová spolupráce. Toto je jedna ze základních myšlenek Indexu, vytvořeného washingtonským think tankem Center for Global Development pod vedením Davida Roodmana. Index porovnává 22 rozvinutých zemí z hlediska pozitivní pomoci rozvojovým zemím a také z hlediska absence negativních vlivů.

Index se skládá ze sedmi částí zaměřených na jednotlivé oblasti veřejných politik rozvinutých zemí, které jsou buď přímo nebo volněji spojené s rozvojovými zeměmi. Celkové skóre je pak aritmetickým průměrem jednotlivých částí. Jedná se konkrétně o tyto části:

1. rozvojová spolupráce,
2. mezinárodní obchod,
3. investice,
4. migrace,
5. životní prostředí,
6. bezpečnost a
7. technologie.

Každá z těchto částí Indexu je dále složena z řady dílčích ukazatelů, jejichž výpočet je založen na empirických informacích z mezinárodních databází a dalších datových zdrojů. Všechna data jsou vztažena k hrubému domácímu produktu (HDP) pro účely srovnání mezi zeměmi. Detailní popis metodologie výpočtu včetně zdůvodnění je popsán v publikacích a na internetových stránkách Center for Global Development.³

Česká republika není, podobně jako ostatní země střední a východní Evropy, do Commitment to Development Indexu zahrnuta. Díky podrobně popsané metodologii jsme mohli Index pro Českou republiku pro rok 2010 dopočítat. V některých aspektech jsme se museli odchýlit od oficiální metodologie kvůli nedostatkům v datech. Ty jsou způsobeny tím, že Česká republika není členem Development Assistance Committee (DAC) OECD. Tyto nutné úpravy by neměly mít velký vliv na výsledky a detailně je popisujeme v souběžně připravované výzkumné studii.⁴

Výsledky Commitment to Development Indexu pro Českou republiku nově umožňují zajímavé mezinárodní srovnání mezi jednotlivými částmi Indexu.⁵ Stejně

² Rozvojová spolupráce, dříve také rozvojová pomoc, v této studii pro přehlednost také označována jako finanční rozvojová spolupráce.

³ Vzhledem k rozsahu metodologie ji není možné zde uvést v plné délce a odkazujeme proto na internetové stránky Center for Global Development a publikace a ostatní zdroje tam uvedené: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.

⁴ Nutné úpravy pro Českou republiku jsou popsány detailně v samostatně vydané výzkumné studii IDEA při CERGE-EI od stejných autorů: „The Commitment to Development Index of the Czech Republic“.

⁵ Třebaže je Index a jeho výpočet velmi komplexní, jakákoliv podobná porovnání budou vždy obsahovat určitá zjednodušení a nepřesnosti. Výběr hodnotícího kritéria nebo zdroje dat může poškodit či zvýhodnit

jako původní Indexu chceme především upozornit na oblasti, které nejsou z pohledu pomoci rozvojovým zemím dostatečně zkoumány a využívány. Výsledky proto nabízíme jako jeden ze vstupů pro analýzu české rozvojové politiky a z ní dále plynoucích doporučení.

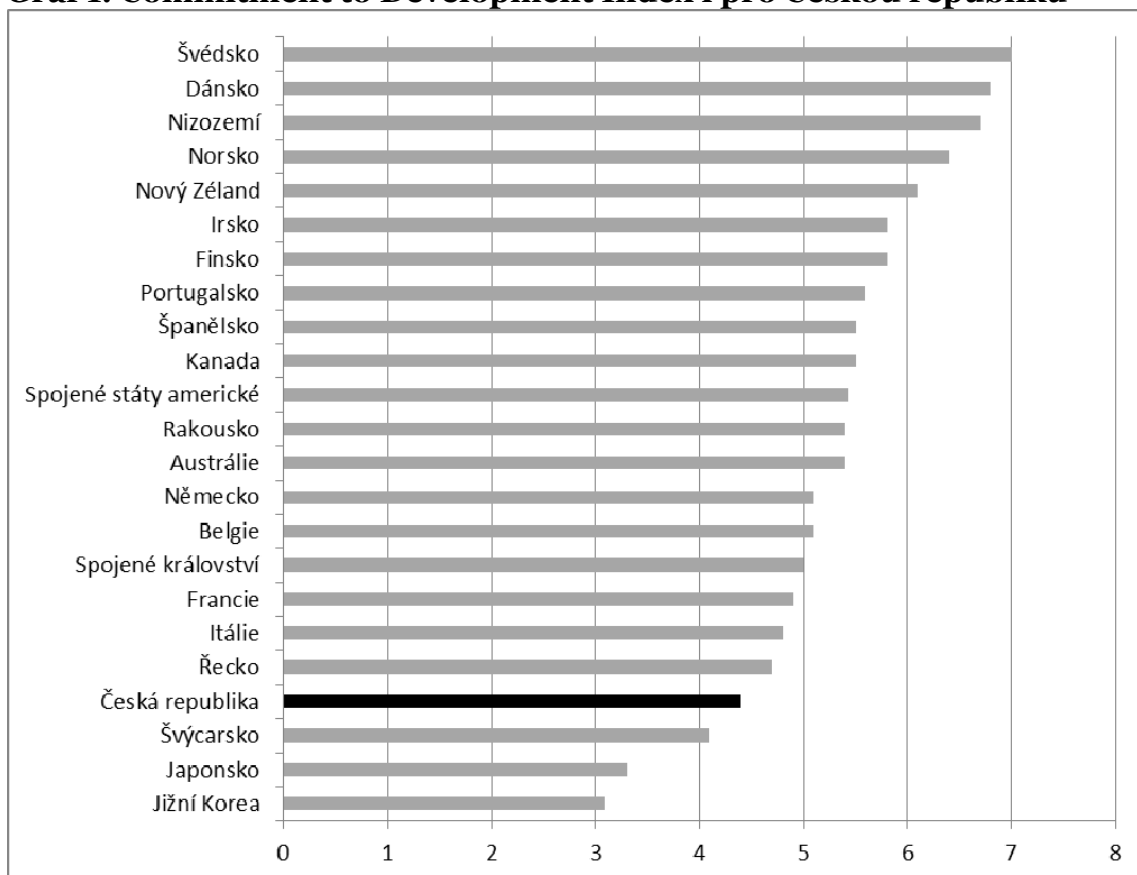
Výsledky

Výsledky našeho výpočtu Indexu pro Českou republiku spolu s výsledky Center for Global Development pro 22 zemí pro rok 2010 jsou prezentovány v grafu a tabulce níže. Graf 1 ukazuje celkové výsledky Commitment to Development Indexu s Českou republikou, tabulka 1 pak detailní výsledky jednotlivých částí. Vyšší hodnota odráží větší vstřícnost vůči rozvojovým zemím a je tedy lepším vysvědčením pro danou rozvinutou zemi.

konkrétní zemi kvůli její specifičnosti. Jedinou možností, jak se těchto chyb a nepřesností vyvarovat, by bylo se o podobná srovnání ani nepokoušet.

Přístup autorů Indexu k jednotlivým kritériím a datům lze v mnoha ohledech označit za volný (např. porovnávaná data pocházející z různých let i zdrojů nebo odlišnost zdrojů HDP použitých v jednotlivých komponentech). I náš dopočet Indexu pro Českou republiku samozřejmě obsahuje tyto nedostatky, přičemž ty nejvíce do očí bijící jsou v této studii či doprovodné výzkumné studii zmíněny.

Graf 1. Commitment to Development Index i pro Českou republiku



Zdroj: Autoři a Center for Global Development pro rok 2010

Celkový výsledek Commitment to Development Indexu v grafu 1 je pro Česko lepší než výsledek tří z hodnocených zemí - poslední Jižní Koreji, předposledního Japonska a Švýcarska, které skončilo třetí od konce. Česká republika je na tom naopak hůře než dalších devatenáct hodnocených zemí. Těsně nad Českem skončily v celkovém hodnocení Indexu Řecko, Itálie a Francie.

Tabulka 1. Commitment to Development Index i pro Českou republiku

Pořadí	Země	Rozvojová spolupráce	Mezinárodní obchod	Investice	Migrace	Životní prostředí	Bezpečnost	Technologie	Celkem
1	Švédsko	13.6	6.2	5.7	8.8	6.2	4	4.4	7
2	Dánsko	13.1	5.9	4.7	5.7	6.3	6.2	5.7	6.8
3	Nizozemí	12.5	6.4	6.1	4.6	6.7	6	4.9	6.7
4	Norsko	11.4	1.2	6.5	7.8	5.7	6.6	5.3	6.4
5	Nový Zéland	3.8	8.1	4.7	6	6.7	8.4	4.9	6.1
6	Finsko	6.3	6.3	5	3.4	7.9	6	5.4	5.8
6	Irsko	10.4	5.9	3.1	5.8	6.2	5.4	3.7	5.8
8	Portugalsko	3.5	6.2	5.4	4.5	6.3	5.7	7.3	5.6
9	Kanada	5.1	7.1	6.2	5.9	3.2	5.4	5.8	5.5
9	Španělsko	5.7	6.2	6	5.5	5.8	2.9	6.5	5.5
11	Austrálie	4	7.5	6.2	3.9	4	7.2	5	5.4
11	Rakousko	3.3	6	2.8	10.8	6	4.1	5	5.4
11	Spojené americké státy	2.8	7.3	4.9	4.6	3.6	9.9	4.9	5.4
14	Belgie	6.7	6	5.6	3.7	7	1.5	4.8	5.1
14	Německo	3.8	6.1	6.4	5.4	6.7	3.2	4.4	5.1
16	Spojené království	6.1	6	6.2	3.4	7.1	1.7	4.4	5
17	Francie	4.6	6.1	5.2	3.1	7.1	2	6	4.9
18	Itálie	2.7	6.2	5.5	3.3	6.3	4.8	4.4	4.8
19	Řecko	2.9	6	4.1	6.5	5.8	5.3	2.7	4.7
20	Česká republika	1.5	6.3	4.1	4.5	6.9	2.8	4.9	4.4
21 (20)	Švýcarsko	5.3	0.6	4.6	6.6	6.2	2.9	2.8	4.1
22 (21)	Japonsko	1.1	2.4	4.6	1.8	5.2	2.2	6	3.3
23 (22)	Jižní Korea	1.1	3	5.8	1	2.7	1.8	6.5	3.1

Zdroj: Autoři a Center for Global Development pro rok 2010

Poznámky: Hodnoty každé součásti Indexu kombinují mnoho čísel do jednoho výsledku. Ten je standardizován tak, aby průměrné skóre v referenčním roce 2008 bylo rovno číslu 5. Například český výsledek 1.5 v rozvojové spolupráci tak znamená, že jsme na 30% průměru všech zemí roku 2008 a český výsledek 6.9 ze životního prostředí znamená, že jsme výrazně nad průměrem hodnocení zemí roku 2008.

Tabulka 1 ukazuje, že v pomoci rozvojovým zemím v širším smyslu slova nezaostáváme tolik, kolik by vyplývalo jen z porovnání standardní rozvojové spolupráce, která je naší nejslabší oblastí (výsledek pouze 1.5). Jak ale vyplývá z tabulky č. 1, za některými zeměmi (Japonsko a Jižní Korea) dokonce nezaostáváme ani v tomto našem nejhorším kritériu. Nejlepšími oblastmi jsou naopak životní prostředí a mezinárodní obchod.⁶

⁶ Širších rozměrů vztahu k rozvojovým zemím si je Česká republika vědoma. Stačí nahlédnout do vládní koncepce zahraniční rozvojové spolupráce na období 2010-2017 nebo do studií nezávislého think tanku Glopolis.

Níže krátce diskutujeme a vysvětlujeme výsledky pro každé ze sedmi kritérií Indexu.⁷

Česká republika si ze všech oblastí Indexu vede nejhůře v **rozvojové spolupráci** a tedy v tom, jak se rozvinuté země snaží finančně pomáhat rozvojovým zemím.⁸ Tato část Indexu hodnotí finanční částky vydávané na rozvojovou spolupráci (vyjádřené v procentech svého HDP) i její kvalitu pomocí řady doplňujících kritérií jako například množství pomoci pro nejméně rozvinuté země. České nízké skóre je z velké části způsobeno nízkým množstvím pomoci.⁹ Zároveň v posledních letech lze u české rozvojové pomoci pozorovat nárůst objemu i kvality.

Výsledek pro **mezinárodní obchod** je pro Česko jako pro člena Evropské unie (EU), určen především společnou obchodní politikou. Vzhledem ke způsobu výpočtu je toto kritérium Indexu nevhodné pro porovnávání členských zemí EU mezi sebou, protože jediné, co odlišuje země od sebe, jsou zemědělské dotace. Zemědělské dotace však vypovídají o přístupu jednotlivých států jen velmi málo, protože státy jejich výši nestanovují samostatně. Cesta k ovlivnění zahraniční obchodní politiky a také výsledku v tomto komponentu vede přes podporu volného obchodu při rozhodování na evropské úrovni.

Horší výsledek Indexu pro **investice** je nepřímo způsoben nízkým objemem přímých zahraničních investic jdoucích směrem z České republiky a také méně propracovanou legislativou pro tuto oblast. Z hlediska pomoci rozvojovým zemím může být dokonce tento výsledek nadhodnocen, protože Česká republika sama o sobě přitahuje větší množství zahraničních investic, které by za určitých okolností mohly skončit právě v rozvojových zemích, než většina do Indexu zahrnutých zemí. Velký prostor pro zlepšení je v zákonné úpravě zahraničních investic směřujících z České republiky. V současné době není jejich objem příliš velký, ale dá se očekávat, že s postupem času poroste. Tím vzroste i důležitost relevantní legislativy. Ta by totiž kromě ochrany českých investic v rozvojových zemích měla vzít v potaz i zájmy samotných rozvojových zemí.

Jednotlivé složky **migrace** se velmi liší dosaženými výsledky. Nízké skóre je u podílení se na poskytování azylu uprchlíkům, což se dá kromě veřejných politik částečně odůvodnit i relativně nízkou popularitou České republiky jako cílové země mezi uprchlíky. Naopak příznivě působí změna v celkovém počtu imigrantů mezi

⁷ Pokoušíme se zde o shrnutí, jakkoliv je interpretace obtížná a ideálně by si každé kritérium vyžadovalo svou vlastní studii. Zároveň toto částečně nahrazujeme v již zmíněné výzkumné studii.

⁸ Právě pouze na rozvojové spolupráci je, založena velká část jiných mezinárodních srovnání.

⁹ Výsledky navíc naznačují jednu zajímavou, i když nepříznivou, skutečnost. Částky, kterými Česká republika přispívá skrze mezinárodní organizace a skrze bilaterální smlouvy, jsou přibližně stejné. Pokud však zohledníme i kvalitu pomoci, tak že lépe cílené pomoci dáme větší váhu, je pomoc skrze mezinárodní organizace zhruba dvojnásobná. Tato asymetrie by mohla naznačovat, že Česko nezaměřuje svou bilaterální finanční pomoc na země, které ji nejvíce potřebují. Zároveň však platí to, že česká bilaterální pomoc nemusí být směřována tak špatně, jak výše navržená interpretace naznačuje. Česká republika, jako země, která v nedávné minulosti prošla transformací, má komparativní výhodu právě vzhledem k tranzitorním zemím, např. východní Evropy. Třebaže tyto země v převážně většině nepatří mezi nejméně rozvinuté země, nějakou pomoc potřebují a více rozvinuté postkomunistické země jsou jim v mnoha ohledech schopny pomoci lépe než ty, které nemají podobnou historickou zkušenost.

lety 1990 a 2000, zejména díky velmi nízkému počtu imigrantů žijících zde v roce 1990. Dohromady však obě součásti vypovídají o celkovém přístupu málo. I v další součásti tohoto kritéria – podílu zahraničních studentů z rozvojových zemí - dopadla Česká republika velmi dobře především díky své specifčnosti. Nejvíce zastoupenou národností mezi studenty českých vysokých škol jsou Slováci a pro potřeby tohoto indexu jsou země do něj nezařazené, tedy i Slovensko, považovány za rozvojové.¹⁰

Velmi dobrý výsledek v oblasti jedné z priorit koncepce české rozvojové spolupráce, **životního prostředí**, je zčásti ovlivněn způsobem výpočtu. Ten je nakloněn vnitrozemské zemi, která v devadesátých letech výrazně omezila produkci CO₂. Přesto však není důvod výsledek znevažovat, protože si dobře vede i v ostatních, lépe srovnatelných, částech tohoto kritéria jako například podpora obnovitelných zdrojů energie nebo ekologicky zaměřené daně.

Přestože se Česko v rozvojové koncepci pro roky 2010 až 2017, která je strategickým dokumentem pro vztah Česka k rozvojovým zemím, nově více zaměřuje na otázku politické a ekonomické stability, tato snaha se v **bezpečnostním** kritériu alespoň zatím příliš neprojevuje. Česko nedosahuje dobrých výsledků ani v jedné ze dvou důležitých částí bezpečnostního kritéria a tedy vlivu Česka na rozvojové země v této oblasti. Spolu s nízkými výdaji na mírové operace sráží konečný výsledek špatná kontrola destinací pro vývoz zbraní a munice, které tak mohou končit v zemích porušujících základní lidská práva.¹¹

Poslední část Indexu, **technologie**, hodnotí, nakolik země napomáhá či nezabraňuje využití nových technologií v rozvojových zemích. Skládá se z výdajů na vědu a výzkum a kritérií hodnotících míru ochrany duševního vlastnictví, přičemž vysoká míra ochrany ztěžuje přístup rozvojových zemí k novým technologiím. Česká republika získala průměrné hodnocení v obou hodnocených oblastech.

Závěr

Commitment to Development Index dává důraz na širší chápání vztahu mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi než jen obvyklým prizmatem rozvojové spolupráce vyjádřené v korunách či dolarech. Z pohledu rozvojových zemí tedy není důležitá jen výše příspěvků české vlády na rozvojovou spolupráci ale také nastavení obchodních, migračních nebo dalších politik politiky. Pokud by Česká republika chtěla být vůči rozvojovým zemím vstřícnější, vedle zvýšení přímé rozvojové pomoci může zejména snižovat bariéry pro imigraci z rozvojových zemí nebo lobovat za snížení evropských zemědělských dotací.

¹⁰ Při vyloučení slovenských studentů ze skupiny studentů z rozvojových zemí klesne české skóre v kritériu migrace ze 4.5 na 4.0. Celkové skóre se změní jen nepatrně a tato změna se díky zaokrouhlování neprojeví v celkovém výsledku Indexu. Podobně nijak neupravujeme výsledky Indexu ostatních zemí o zahrnutí České republiky a tedy vyloučení českých studentů, kde bychom předpokládali ještě výrazně menší rozdíly ve výsledcích. Vzhledem k těmto nepatrným rozdílům ve výsledcích a celkové tendenci uchovat metodologii co nejbližší té původní, ponecháváme výsledky v tomto kritériu se započítáním slovenských studentů.

¹¹ Například podle Amnesty International existuje podezření, že konečnou destinací zbraní vyvezených v roce 2007 do Etiopie bylo Somálsko, kde v té době probíhala občanská válka.

Smyslem Commitment to Development Indexu není nutně doporučit České republice, aby podporovala rozvoj v rozvojových zemích na úkor svého vlastního. Cílem je spíše ukázat, že existují oblasti jako migrace nebo mezinárodní obchod, kde je pomoc rozvojovým zemím přínosná pro Česko i rozvojové země, popřípadě v případech, kdy rozvojová pomoc stojí Českou republiku velmi málo ve srovnání s tradičními nástroji pomoci. V době hledání škrťů v českých veřejných rozpočtech může být pro Českou republiku jednodušší a pro rozvojové země přínosnější změnit nastavení veřejných politik namísto zvyšování přímých finančních prostředků určených na rozvojovou spolupráci. Commitment to Development Index a jeho první výsledky pro Českou republiku tak nejen zdůrazňují roli Česka jako rozvinuté země vůči rozvojovým zemím, ale ukazují i možnosti, jak tuto roli hrát lépe, než je tomu nyní.

Zdroje a literatura

Publikace a webové stránky Center for Global Development (http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/).

Petr Janský, Zuzana Řehořová, 2012. The Commitment to Development Index of the Czech Republic, Výzkumná studie IDEA při CERGE-EI. (Včetně literatury tam uvedené.)

Petra Krylová, Miroslav Syrovátka & Zdeněk Opršal (2012): Assessing the Aid Effectiveness of the Czech Republic: Commitment to Development Index and Beyond, *Perspectives on European Politics and Society*, 13:1, 100-116.

Ministerstvo zahraničních věcí, 2010. Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017 (http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/koncepce_publicace/koncepce_zrs_cr_2010_2017.html)

Glopolis, 2009. Rozvojová pomoc nestačí. Alternativní politické přístupy k chudobě a bezmoci ve světě. (glopolis.org/soubory/sea-cz.pdf)

OECD DCD-DAC, 2007. Special Review of the Czech Republic's Development Co-operation
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/34/45367897.pdf>

© Petr Janský, Zuzana Řehořová.

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1.

Poděkování: Děkujeme Liboru Duškovi, Ondřeji Horkému, Ondřeji Kopečnému, Petru Lebedovi, Michalu Parízkovi, Davidu Roodmanovi, Janu Strakovi, Miroslavu Syrovátkovi a Janu Švejnarovi za komentáře ke studii. Autoři děkují také Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze za podporu; základ této studie vznikl tamtéž jako bakalářská diplomová práce spoluautorky pod vedením spoluautora.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2012_6.pdf

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).