

TÉMA VYDANIA:

## Kríza prináša výzvy aj rozvojovej politike EÚ



Európska únia poskytuje viac ako polovicu celkovej oficiálnej rozvojovej spolupráce (ODA) a zastrešuje obrovské množstvo jej aktivít. Ich súčasťou je aj koordinovanie rozvojových politík všetkých 27 členských krajín EÚ. Práve rozvojová spolupráca sa často považuje za jednu z priorit vonkajších vzťahov Únie a týka sa takmer každej rozvojovej krajiny sveta.

### Kríza prináša aj výzvy

Európsky komisár pre rozvoj Andris Piebalgs v minulom roku predstavil novú rozvojovú politiku Európskej únie s názvom Agenda pre zmenu. Podpora rozvojovým krajinám by sa mala podľa tejto stratégie zmeniť tak, aby sa zmaximalizoval jej vplyv z hľadiska znižovania chudoby a cielenejšieho pridelovania finančných prostriedkov. Ako bude napĺňanie tejto stratégie vyzerat' v skutočnosti, je však otázne. Svetová hospodárska kríza totiž prináša nové výzvy nielen rozvojovým krajinám, ale aj rozvojovej politike EÚ, ktorú je potrebné prehodnotiť, aby zefektívnila svoje doterajšie pôsobenie na tomto poli.

„EÚ je najväčším darcom vo svete, pretože poskytuje viac ako 50 percent celkovej pomoci. Chcem si byť istý, že zostane aj najefektívnejším,“ povedal Andris Piebalgs, komisár EÚ pre rozvoj. „Musíme držať krok s vyvíjajúcou sa realitou na svete a prispôbiť spôsoby, ktoré bojujú s chudobou. Preto dnes navrhujem, aby sme prehodnotili svoje priority v oblasti pomoci tak, aby sme pomohli príslušným krajinám dosiahnuť udržateľný rast podporujúci začlenenie. Chcem si byť istý, že sa každé euro dostane k tým, ktorí ho najviac potrebujú. Boj s chudobou v zahraničí je poistkou EÚ pre stabilnejší a prosperujúcejší svet.“

*Európska únia ako celok (členské štáty spoločne s EuropeAid, fondy spravované Európskou komisiou) je najväčším darcom oficiálnej rozvojovej spolupráce na svete. V roku 2010 poskytla 53,8 miliardy eur (čo predstavuje viac ako 50 percent celosvetovo poskytnutej pomoci). Európska komisia zodpovedá za správu 11 miliárd eur pomoci ročne, vďaka čomu sa dostáva na druhé miesto medzi darcami na celom svete.*

## Ako zmodernizovať rozvojovú politiku EÚ v kontexte recesie?



O rozvojovej politike Európskej únie bola reč aj na Medzinárodnej vedeckej konferencii „Rozvoj a demokracia“, ktorá sa uskutočnila 3. mája 2012 v Bratislave. Diskutujúci zľava: Geert Laporte – ECDPM, Ivana Raslavská – Nadácia Pontis, Vladimír Bartovic – Ministerstvo zahraničných vecí SR, Zuzana Fialová – Platforma MVRO, Iñigo Macias Aymar – CIDOB.

Lisabonská zmluva má viesť k efektívnejšiemu poskytovaniu oficiálnej rozvojovej pomoci a tým sa má stať Únia vplyvnejším globálnym hráčom. Vonkajšia politika EÚ vrátane rozvojovej politiky v súčasnosti prechádza podstatnými zmenami. Zníženie chudoby je jasne stanovené ako kľúčový cieľ zmluvy. Väčší význam sa prikladá podpore prístupov založených na hodnotách, akými sú demokracia a ľudské práva. Práve v súvislosti s Arabskou jarou sa tieto hodnoty stali v posledných rokoch ešte dôležitejšími.

Európska únia takisto postupne začína formovať svoje rozvojové aktivity. Európsky parlament o sebe necháva počuť a zvyšuje svoju dôležitosť. Novo vytvorená Európska vonkajšia činnosť (European External Action Service – EEAS) sa pokúša zaujať svoje miesto medzi európskymi inštitúciami. EEAS a jej politické vedenie zatiaľ nenaplnili očakávania pre vytvorenie efektívnejšej a dôveryhodnejšej zahraničnej politiky EÚ.

### Zmeny v rozvojovej politike

Generálny sekretariát Európskej komisie pre rozvoj pod vedením komisára Andrisa Piebalga plánuje vyslať impulz na modernizáciu rozvojovej politiky EÚ. V októbri 2011 vydali Agendu pre zmenu, o ktorej sa momentálne veľa diskutuje v členských štátoch, Európskom parlamente aj medzi rôznymi aktérmi občianskej spoločnosti. Reakcia členských štátov Únie bude vydaná ako súčasť záverov Rady v máji 2012.

Cieľom agendy je zlepšenie efektívnosti a vplyvov rozvojovej politiky EÚ a zaistenie najefektívnejšieho využitia peňazí prostredníctvom posilnenia koordinácie, komplementárnosti a súdržnosti činnosti EÚ (27 + 1) v oblasti rozvoja.

Na dosiahnutie týchto cieľov kladie Únia hlavný dôraz na podporu ľudských práv, demokracie a dobrého spravovania. Tento politickejší prístup k rozvoju bude vystupovať najmä v partnerstve s krajinami Južného partnerstva. Európa mieni poskytnúť väčší stimul na reformy („cukor“), ale pokiaľ to bude nevyhnutné, taktiež zaviesť prísnejšie podmienky v prípade neochoty zavedenia reforiem („bič“).

Agenda pre zmenu prikladá veľký význam inkluzívnemu a ekonomicky udržateľnému rastu. Významnou úlohou súkromného sektora je vytvorenie pracovných miest, prosperita a rozvoj. Európska únia je presvedčená, že vyšší vplyv môže dosiahnuť prostredníctvom konkrétnejších prístupov k prerozdeleniu pomoci a rozvojovému partnerstvu. Zameranie sa na potreby rozvoja najmä v nestabilných štátoch a štátoch s nízkym príjmom bude súvisieť so silnejším dôrazom na politické reformy. V praxi to môže znamenať, že vyspelejšie rozvíjajúce sa krajiny by už nedostávali finančnú pomoc alebo krajiny nepreukazujúce jasný záväzok voči reformám dostanú nižšiu pomoc.

### Ako podporovať demokraciu jednotným spôsobom?

Toto sústredenie EÚ na agendu založenú na hodnotách privítali viacerí aktéri rozvoja. V mnohých krajinách to však vyvolalo nedôveru. Bude Únia úspešná v zladovaní svojich záujmov s agendou vychádzajúcou z hodnôt? Bude schopná vyhnúť sa „dvojitému meradlu“ a dokáže sa vyhnúť pasci podmienosti, ktorej sa v minulosti dalo len ťažko zamedziť?

Hlavnou výzvou EÚ bude preto nájsť múdrejšie spôsoby podpory vládnej moci a demokratických reforiem v súlade s busanským princípom vlastníctva krajiny, politiky dialógu medzi viacerými aktérmi a miestnej zodpovednosti. Pôsobivé vedomosti a schopnosti pre to, čo funguje a čo nefunguje, by mali byť aplikované flexibilným a konzistentným spôsobom. To by okrem iného znamenalo investovanie do chápania miestneho kontextu a do lepšieho prepájania aktérov a hnacích motorov zmeny; prehodnotenie podnetov, ktoré by mohli stimulovať zmenu; posilnenie miestnej zodpovednosti; lepšie využitie potenciálnej občianskej spoločnosti; prepojenie demokracie a rozvojovej agendy, posilnenie kapacít EÚ a zaistenie väčšej flexibility nástrojov EÚ; podporovanie lepšej vnútornej súdržnosti EÚ pri podpore demokracie; združovanie sa s miestnymi, lokálnymi iniciatívami. V neposlednom rade by všetky tieto spomínané oblasti, ktoré si vyžadujú pozornosť, mohli byť sprevádzané väčšou dávkou realizmu a pragmatizmu.

### Ako implementovať ambicióznú agendu v ťažkých časoch?

Agenda pre zmenu nehovorí o hlbokoj finančnej kríze v Európe, a to najmä v eurozóne. Iba z časti sa týka rastúceho trendu znižovania rozpočtu pre financie vymedzené na rozvojovú pomoc v mnohých členských krajinách Únie. Okrem Švédska, Nemecka a Talianska sa výška oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA) v štátoch EÚ15 na rok 2013 znížila. Križa bude očividne vrhať veľký tieň na rokovanie o novom rozpočte EÚ na roky 2014 až 2020 (viacročný finančný rámec), čo môže taktiež ovplyvniť zdroje Európskej únie na rozvoj.

Z tohto dôvodu sa nepredpokladá, že ambície EÚ v oblasti rozvoja budú doplnené o ďalšie zdroje. Nižší rozpočet by však mohol pôsobiť pozitívne, pretože môže byť stimulom na konkrétnejšie zameranie a efektívnejšie zdroje. Existujú kreatívne spôsoby poskytovania nefinančnej podpory alebo pomoci mimo ODA, ktoré by mohli stimulovať reformu. Je však potrebné vyhnúť sa bezprostrednému zameraniu na hmotné a viditeľné krátkodobé výsledky.

Mohlo by sa to stať negatívnym trendom v niektorých krajinách, ak to nebude sprevádzané menej viditeľným dlhodobým úsilím inštitucionálneho rozvoja, ktoré by malo predstavovať základ akéhokoľvek rozvojového alebo demokratizačného procesu. V nasledujúcich mesiacoch a rokoch bude European Centre for Development Policy Management pokračovať v investíciách so svojimi európskymi a južnými partnermi v sofistikovanejších analýzách toho, akým spôsobom prichádza k demokratickej zmene a aké „inteligentné podnety“ prekračujúce pomoc by mohli fungovať pri podpore miestnych procesov demokratickej reformy. Bohaté skúsenosti východoeurópskych krajín poskytujú v tejto veci zaujímavý náhľad.

**Geert Laporte**, výkonný riaditeľ European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

## Regionálna spolupráca by mala byť pre európsku komunitu prioritou

Európska únia je už dlhodobo na čele medzinárodného úsilia v racionalizácii pomoci pre rozvojové krajiny, podpore efektívnejšej rozvojovej spolupráce prostredníctvom znižovania roztrieštenia pomoci a zlepšenia prerozdelenia práce medzi donormi. Z tohto dôvodu je iróniou, že Európska únia sa sama stala súčasťou problému, ktorý sa snaží vyriešiť. Iba počas roka 2010 Únia dala 54 miliárd eur na rozvojovú spoluprácu. Čo sa týka roztrieštenosti spolupráce – všetkých 27 členských štátov má samostatnú politiku rozvojovej pomoci, európske spoločenstvo ako celok vystupuje ako 28. darca s najväčším programom rozvojovej spolupráce na svete.

Európske inštitúcie celkovo minú približne 8 percent rozpočtu EÚ (asi 11 miliárd eur) na vonkajšiu pomoc, v rámci ktorej podporujú stovky projektov v desiatkach odvetví vo vyše 140 krajinách. Takýto široký rozsah pomoci obmedzuje jej dosah a vytvára dodatočné transakčné náklady. Najmä teraz v čase finančnej krízy sa zdá rozumné smerovať európsku spoluprácu strategickejšie a znižovať geografický a tematický záber intervencií.

### Prinesie Agenda pre zmenu reálnu zmenu?

Táto myšlienka nedávno odznela v novej rozvojovej politike, ktorú predstavila Európska komisia v októbri 2011. Agenda pre zmenu navrhuje presnejšie zameranú distribúciu financovania prostredníctvom „sústredenia sa na menší počet odvetví s dôrazom na krajiny v najväčšej núdzi“. Hoci komisia oznámila stiahnutie grantov pomoci v 19 krajinách s vyšším stredným príjmom a ohlásila dva široké prioritné sektory, plánované reformy ešte stále nie sú uspokojivé. Dôkladné hodnotenie naznačuje, že komunitná pomoc bude pokračovať v zameriavaní sa na viac ako 100 krajín a prakticky všetky sektory. Namiesto toho, aby sa snažila pomôcť všetkým a všade, by mala európska komunita prehodnotiť svoju rozvojovú politiku a zamerať sa na tie odvetvia, v ktorých má jedinečnú pridanú hodnotu. Jedna z oblastí, v ktorých má komunita prirodzenú a nespornú výhodu, je regionálna spolupráca a integrácia. Hoci je zložité povedať, prečo a ako môže byť činnosť európskej komunity – akou je budovanie školy v Afrike – efektívnejšia než pomoc od hociktorého veľkého individuálneho darcu z EÚ, žiadny z členských štátov nemá lepšiu expertízu v oblasti regionálnej spolupráce a fungovania regionálnych inštitúcií.

### Regionálna spolupráca ako oblasť s pridanou hodnotou

Regionálna spolupráca bola vždy, aspoň na papieri, pre európsku komunitu prioritou. V praxi však neustále trpela nedostatkom zdrojov. Napríklad v roku 2010 bol záväzok EÚ voči regionálnej integrácii a obchodu iba 442 miliónov eur, čo predstavuje 4 percent celkového rozpočtu EÚ. Regionálnemu programu pre celú Áziu na roky 2007 – 2013 bolo pridelených



Andris Piebalgs, Európsky komisár pre rozvoj

približne 775 miliónov eur, pričom pomoc EÚ pre ASEAN v rokoch 2007 – 2010 dosiahla hodnotu 40 miliónov eur. Nie je preto vôbec prekvapujúce, že s takými nízkymi financiami má EÚ na tieto regióny obmedzený vplyv.

EÚ je ako najúspešnejšia regionálna organizácia v histórii najlepšie vybavená na to, aby mohla poskytovať technickú a finančnú pomoc ostatným regionálnym organizáciám a aby mohla stimulovať zmierenie a spoluprácu v mnohých regiónoch. Môže vykonávať oveľa viac pre pomoc regionálnemu budovaniu kapacít, implementácii kľúčových infraštruktúrnych projektov a ich spoločnej expertize pri posilňovaní osobných kontaktov. Mnoho súčasných regionálnych iniciatív EÚ (Latinskoamerický investičný nástroj a Africký energetický nástroj) si zaslúži byť posilnených a možno i replikovaných v iných častiach sveta.

Prerozdelenie pomoci koordinovanej európskym spoločenstvom na regionálnej úrovni by znížilo prekryvanie úsilia s členskými štátmi a tým pripravilo pôdu pre transparentnejšie rozdelenie práce a zefektívnenie pomoci EÚ ako celku. Pomohlo by to i celosvetovému zviditeľneniu EÚ a rozšíreniu európskeho modelu regionálnej integrácie. Hoci si predstavenie reforiem vyžaduje veľa námahy, stojí za to.

**Patryk Kugiel**, analytik Poľského inštitútu pre medzinárodné vzťahy

## ROZHOVOR so Zuzanou Fialovou: V rozvojovej spolupráci platí dvojnásobne, že menej je niekedy viac



**Zuzana Fialová** je predsedníčkou Platformy MVRO, pracuje na Katedre rozvojových štúdií a tropickej medicíny Trnavskej Univerzity a v občianskom združení Človek v ohrození.

**Európska únia ako celok – členské štáty spoločne s EuropeAid a s fondmi spravovanými Európskou komisiou – je najväčším donom oficiálnej rozvojovej pomoci na svete. Únia sa aj naďalej snaží zvyšovať efektívnosť tejto pomoci prostredníctvom zvyšovania objemu prostriedkov rozvojovej pomoci. Mnohí odborníci však upozorňujú, že zväčšovanie objemu neznamená aj automaticky zvyšovanie jej dosahov. Čo si o tom myslíte?**

Zvyšovanie objemu financií nemá nič spoločné s efektívnosťou pomoci. V niektorých prípadoch priveľa peňazí môže, naopak, zabrzdiť rozvoj v krajine či prirodzené politické procesy smerujúce k demokratizácii. Napríklad ak sa v cieľovej krajine či lokalite investuje viac, než je schopná „vstrebáť“, dochádza k deformáciám trhu práce, cien nehnuteľností, potravín či služieb, ale aj vzťahov v komunitách. V rozvojovej spolupráci platí dvojnásobne, že menej je niekedy viac. Prehnané objemy peňazí vedú zahubiť inovatívnosť a snahu o zlepšenie na lokálnej úrovni. Na úrovni vlád zasa brzdia nutnosť efektívneho výberu daní a tým aj zodpovednosti vlád voči svojim obyvateľom za ich použitie. V oblasti demokratizácie je veľmi nebezpečné, keď sa „prefinancuje“ občianska spoločnosť. Dobrým príkladom je Bielorusko, ktoré dostalo od r. 1991 ďaleko najväčšie objemy peňazí na rozvoj demokracie. Tieto „úspešne“ utlmili demokratické procesy, pretože veľa ľudí si urobilo z demokracie a ľudských práv „živnosť“, a to nefunguje.

**Slovensko v oblasti poskytovania prostriedkov do oficiálnej rozvojovej pomoci síce zaostáva, no aj napriek kríze dokázalo zvýšiť objem poskytnutých prostriedkov v porovnaní s minulým rokom o 10 %. V aktuálnom roku teda na oficiálnu rozvojovú pomoc vyčlenilo 68,8 mil. eur. Myslíte si, že je to adekvátne vzhľadom na finančné prostriedky Slovenska?**

Myslím si, že prioritou ODA by malo byť naozaj efektívne využitie existujúcich prostriedkov, ktoré sú k dispozícii. Ak dosiahneme dobrú kvalitu v súlade so štandardami DAC OECD, ako aj závermi z Paríža, Akkry a Busanu, môžeme si trúfať presvedčiť daňových poplatníkov, že treba viac prispievať ku globálnym zmenám.

**Európsky komisár pre rozvoj Andris Piebalgs v minulom roku predstavil novú rozvojovú politiku Európskej únie s názvom Agenda pre zmenu. Podpora rozvojovým krajinám by sa mala podľa tejto stratégie zmeniť tak, aby sa maximalizoval jej vplyv z hľadiska znižovania chudoby a cielenejšieho pridelovania finančných prostriedkov. Vnímate tieto ciele aj vy ako najpodstatnejšie pre budúce smerovanie európskej rozvojovej politiky? Aké by mali byť priority európskej rozvojovej politiky?**

Toto je veľmi individuálne z pohľadu jednotlivých cieľových krajín. Tie priority sa opakujú vo viacerých dokumentoch, ale podstatné je, ako sa premenia do jednotlivých programov. V podstate nevymýšľame nič nové, keď zisťujeme, že základom je vzdelanie, základná zdravotná starostlivosť a environmentálna udržateľnosť rozvoja. Postupne sa z megalomanských plánov s geneticky modifikovanými potravinami vraciame k pôvodným potravinám, pôvodným živočíchom, jednoduchým postupom v stavebníctve, komunitnému vzdelávaniu. Hľadáme malé veci, ktoré fungujú. Zmena nie je v týchto prípadoch natoľko do očí bijúca, ale je udržateľná a dlhodobá.

**V Agende pre zmenu bola ako hlavná priorita definovaná dobrá správa vecí verejných vrátane rešpektovania ľudských práv a demokracie, rovnosť žien a mužov a úloha občianskej spoločnosti a boj proti korupcii. Ako hodnotíte aktivity EÚ na dosiahnutie týchto cieľov?**

V tejto oblasti máme do činenia s veľkým nedorozumením. Mnohí, ktorí hovoria o ľudských právach v rozvoji, nerozumejú, čo je esenciou ľudských práv v skutočnosti. Potom dochádza k situáciám, keď „pcháme“ európsky vnímanú rodovú rovnosť či slobodu prejavu do projektov v krajinách, kde o to nestoja a kde tým môžeme skôr ublížiť ako pomôcť. Ak sa však zamyslíme nad podstatou ľudských práv, prideme napríklad na to, že úcta k vlastníctvu (súkromnému či komunitnému) a vlastníctvo ako také pomáha uvedomovať si ľudskú dôstojnosť, znižuje závislosť od štátu a vonkajšej pomoci, buduje zodpovednosť a pod. Ak je štát prinútený fungovať z daní, ľudia, ktorí platia dane a majú garantovanú ochranu vlastníctva, si môžu vymáhať určité štandardy zodpovednosti a transparentnosti od úradov. Tak vzniká občianska spoločnosť, nie preto, že EK vypíše grant.

**Simona Gembická**, manažérka grantových programov  
Nadácie Pontis

## KALENDÁR najbližších udalostí:



- 25 - 27. júna 2012

### Medzinárodná konferencia KNOW-HOW 3000: Podpora ľudských práv - Posilňovanie občianskej spoločnosti Viedeň, Rakúsko

HORIZONT 3000 a Trialog organizujú konferenciu Podpora ľudských práv - Posilňovanie občianskej spoločnosti, ktorá chce spojiť partnerské organizácie z globálneho juhu, mimovládne rozvojové organizácie z EÚ12 a EÚ15 (hlavne Rakúska) a členov oficiálnej rakúskej rozvojovej spolupráce, aby si vymenili svoje skúsenosti a najlepšie rady z oblasti ľudských práv a občianskej spoločnosti. Viac informácií o konferencii nájdete na webovej stránke: [http://www.trialog.or.at/images/doku/invitation\\_conference\\_know-how3000\\_eng.pdf](http://www.trialog.or.at/images/doku/invitation_conference_know-how3000_eng.pdf)



- 5 - 7. júla 2012

Nadácia Pontis organizuje na letnom festivale Bažant Pohoda diskusie:

**We will not surrender! Vzburá arabskej mládeže proti totalite.  
Demokracia cez kopirák: Aké hodnoty vyváža Slovensko?**

Nadácia Pontis  
Zelinárska 2, 821 08 Bratislava  
tel.: +421 2 5710 8113  
pontis@nadaciapontis.sk  
<http://www.nadaciapontis.sk/>

Názory autorov prezentované v Newsletteri o rozvojovej pomoci nemusia nevyhnutne vyjadrovať oficiálne názory Európskej komisie.

Newsletter o rozvojovej pomoci vychádza vďaka finančnej podpore **EuropeAid**.