

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií

Bakalářská práce

Dárce jako faktor efektivity rozvojové pomoci

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií

Bakalářská práce
Dárce jako faktor efektivity rozvojové pomoci

Vypracoval: Martin Kopecký

Konzultant: PhDr. Martin Gregor

Akademický rok: 2003/2004

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

V Praze dne 30.5.2004

Děkuji *PhDr. Martinu Gregorovi* za vedení práce a poskytnutí rad a nezbytných materiálových podkladů nutných k napsání bakalářské práce.

Dárce jako faktor efektivity

Martin Kopecký

Abstrakt:

Práce se zabývá efektivitou rozvojové pomoci v závislosti na dárcově rozhodnutí o její alokaci a podobě, ve které pomoc dodá. Práce v první části poukazuje na rozpor skutečné alokace pomoci a té optimální z pohledu snižování chudoby. Ve druhé části je neefektivita pomoci odůvodňována prostřednictvím trhu veřejných statků, které politici využívají k získání politické přízně, a chováním agentur distribuujících rozvojovou pomoc.

Donor and the effectiveness of foreign aid

Martin Kopecký

Abstract:

The paper deals with the issue of aid effectiveness and donor allocation of foreign aid. It argues that donor can play a considerable part in making aid work. Using the latest findings of professional journals, the effective poverty reducing aid allocation is discussed at the beginning. In the second part the actual aid allocation is under scrutiny while in the third part the aid ineffectiveness in fighting poverty is explained through domestic political market and aid agencies behaviour.

OBSAH

Úvod	8
<i>Rozvojová pomoc a Solowův model růstu</i>	10
1.1 Solowův model hospodářského růstu	10
1.2 Rozvojová pomoc a mechanismy růstu	14
<i>Kapitola II:</i>	17
<i>Dárce a alokace rozvojové pomoci</i>	17
2.1 Rozvojová pomoc a hospodářský růst	17
2.2 Procedurální kritéria alokace rozvojové pomoci	22
2.2.1 Substituovatelnost pomoci	22
2.2.2 Podmíněná rozvojová pomoc	23
2.2.3 Vázaná rozvojová pomoc	25
2.2.4 Vztah dárce a příjemce rozvojové pomoci	27
2.3 Shrnutí	28
<i>Kapitola III</i>	29
<i>Má dáti-dal? Dárce a skutečná alokace pomoci</i>	29
3.1 Bilaterální rozvojová pomoc	29
3.1.1 Objemy rozvojové pomoci	29
3.1.2 Alokace bilaterální rozvojové pomoci	31
3.1.3 Jednotliví bilaterální dárce	34
3.2 Forma pomoci	38
3.3 Existují vzory pro optimální alokaci pomoci?	39
3.3.1 Rozvojová pomoc a přímé zahraniční investice	39
3.3.2 Alokace multilaterální rozvojové pomoci	40
3.4 Shrnutí	41
<i>Kapitola IV</i>	43
<i>Rozvojová pomoc jako veřejný statek</i>	43
4.1 Rozvojová pomoc jako veřejný statek	43
4.2 Zdroje poptávky po rozvojové pomoci	45
4.2.1 Nealtruistické podněty rozvojové pomoci	45
4.2.2 Altruistické zdůvodnění existence rozvojové pomoci	46
4.3 Odlišné hodnoty dárce a příjemce	49
4.4 Poptávka po rozvojové pomoci	50
4.4.1 Voliči	50
4.4.2 Firmy	51
4.5 Politický trh	52
4.5.1 Poskytování rozvojové pomoci	52
4.6 Shrnutí	55
<i>Kapitola V</i>	56
<i>Agentury distribuující rozvojovou pomoc</i>	56
5.1 Rozvojová pomoc a rozpočet	56

5.2 Cíle rozvojové pomoci	58
5.2.1 Kritéria rozhodování	58
5.2.2 Velký počet dárců	59
5.2.3 Viditelné výsledky	60
5.3 Neefektivita byrokracie	61
5.4 Teorie byrokracie podle Williama Niskanena	62
5.5 Teorie byrokracie a rozvojová pomoc	64
5.6 Kartel	65
5.7 Shrnutí	66
6. Závěr	67
Literatura:	69

ÚVOD

Kritika neefektivity rozvojové pomoci, založená na makroekonomických studiích její neúčinnosti, se po dlouhou dobu zaměřovala na chybný přístup rozvojových zemí k poskytované pomoci. Rozvojová pomoc nesnižovala chudobu a u většiny příjemců nepodpořila hospodářský růst, neboť ti nebyli schopni nebo ji nechtěli efektivně využít. Takto jednostranný přístup začal být v devadesátých letech zpochybňován a pozornost se obracela i na roli dárce a jeho působení na efektivitu rozvojové pomoci.

V druhé polovině devadesátých let dochází dárcovská komunita k bolestivému poznání, že rozvojová pomoc nepřináší očekávané výsledky. Dokonce i Světová banka pod vedením Josepha Stiglitze uznává, že „rozvojová pomoc nebyla vždy úspěšná.“¹ (Světová banka, 1998:1). Rozvojová pomoc a její efektivnost přestává být chápána čistě jen jako otázka přístupu příjemců pomoci, nýbrž začíná se zmiňovat i role dárců rozvojové pomoci. Tímto směrem se vydává i bakalářská práce.

V první kapitole je popsán Solowův model hospodářského růstu a působení rozvojové pomoci na růst. Na základě nejnovějších poznatků odborné literatury se ve druhé kapitole pokusím odpovědět na otázku, do jakých zemí, v jaké podobě a popřípadě kdy má dárce pomoc alokovat, aby byla efektivní ve snižování chudoby a v podpoře hospodářského růstu. Náplní třetí kapitoly je analýza skutečné alokace pomoci, tedy do jakých zemí toky pomoci ve skutečnosti směřují. Případný rozpor mezi alokací optimální a skutečnou bude ovlivňovat efektivitu rozvojové pomoci. Ve čtvrté části budu hledat důvody pro neefektivitu pomoci na trhu veřejných statků v zemi dárce, kde politici maximalizují vlastní prospěch z poskytování rozvojové pomoci.

Na úplném začátku považuji za nutné blížeji upřesnit termín *rozvojová pomoc*. Anglický termín je buď *foreign aid* nebo *development aid*².

Zabývám se bilaterální (dvoustrannou) rozvojovou pomocí, tedy pomocí poskytovanou vládou dárce do země příjemce. Jako definici rozvojové pomoci přebírám její vymezení podle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Za rozvojovou pomoc (Official Development Assistance -ODA) se považují granty, dotace a půjčky od členů Development Assistance Committee (DAC, část OECD) poskytnutých za zvýhodněných podmínek k podpoře hospodářského rozvoje a blahobytu v zemích označených jako rozvojové podle

¹ Vlastní překlad autora, v originále „at times aid was unmitigated failure“.

² Podle klasifikace *JEL* jsou to především předmětové skupiny O 1, O 23, F 34, F 35, F36.

Zdroj: www.aeaweb.org/journal/jel_class_system

DAC. Zahrnuje i technickou pomoc a půjčky, které jsou alespoň z jedné čtvrtiny darem stejně jako odpuštění dluhů (debt relieve)³.

Skupina DAC sdružuje a zaštiťuje 22 hlavních dárců pomoci na dobrovolném základě. Její doporučení a stanovy nejsou právně vynutitelná.

Termíny *příjemce pomoci* a *rozvojová země* považují v rámci práce za identické.

³ Zdroj : www.oecd.org/dac

Kapitola I:

Rozvojová pomoc a Solowův model růstu

Hospodářský růst je jediným dlouhodobým řešením chudoby rozvojových zemí. Jen tak lze dosáhnout nárůstu v důchodu *per capita* a zvýšit životní úroveň obyvatel rozvojových zemí.

Cílem je dosáhnout růstu, který nebude zaměřen na úzkou skupinu vyvolených, ale bude prospěšný celé společnosti. Dollar a Kraay (2001) shledali, že v průměru je růst v důchodu *per capita* v LDC převeden do proporcionálního vzrůstu příjmu chudých. Hospodářský růst se tedy promítne do zlepšení životní úrovně obyvatel.

V této kapitole se budu zabývat, jakým způsobem rozvojová pomoc působí na hospodářský růst. Uvedu základní podobu Solowova modelu hospodářského růstu a dále budu diskutovat jeho závěry pro rozvojovou pomoc.

1.1 Solowův model hospodářského růstu

Pomoc jako dodatečný důchodový tok může být podstatným faktorem při překonávání obtíží spojených s nedostatkem úspor (*savings gap*) a nedostatkem deviz (*trade balance gap*). Vycházíme z následující makroekonomické identity:

$$(1) E - M = S - I$$

$$(2) F = S - I$$

E označuje celkový vývoz zboží a služeb

M je celkový dovoz zboží a služeb

S jsou celkové domácí úspory (vládní i soukromé)

I jsou celkové domácí investice (vládní i soukromé)

F je objem čistých finančních toků do země

V otevřené ekonomice platí, že investice přesahující objem domácích úspor jsou rovny schodku obchodní bilance (1) a ten je roven objemu zahraničních toků do země (2). Rozvojová pomoc, zahraniční investice a půjčky umožní rozvojovým zemím investovat nad rámec domácích úspor a dosáhnout objem investic nutných k dosažení jistého tempa růstu. Zároveň přinášejí i zahraniční devizy a dovolí vyšší dovozy přesahující příjmy z vývozu a tak se v rovnici (1) obě strany *ex post* vyrovnají⁴.

⁴ Takto poprvé popsali roli pomoci Chenery a Strout (1966) v tzv. „two gap“ modelu.

Rozvojová pomoc a její vliv na hospodářský růst spočívá nejen v akumulaci kapitálu a tedy zvyšování investic, ale též i v efektivnějším využití zdrojů, v technologickém pokroku. Působení pomoci bude ukázáno na Solowově modelu hospodářského růstu, který byl poprvé publikován v roce 1956 (Solow 1956).

Model ukazuje vztahy kapitálu, práce, technologie při určování výstupu. Produkční funkce $Y=F(K,L)$, kde K je kapitál a L je celkový objem pracovní síly, má konstantní výnosy z rozsahu a spolu s objemem vstupů určuje nabídku.

Jako produkční funkce se obvykle uvádí Cobb-Douglasova produkční funkce

$$Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$$

A je celková produktivita faktorů a α je část národního důchodu vytvořeného kapitálem, $1-\alpha$ je část připadající na práci, $\alpha \in \langle 0;1 \rangle$. Funkce má konstantní výnosy z rozsahu

$$F(aK, aL) = A(aK)^\alpha (aL)^{1-\alpha} = a^\alpha a^{1-\alpha} AK^\alpha L^{1-\alpha} = aAK^\alpha L^{1-\alpha} = aF(K, L)$$

Rovněž funkce vykazuje klesající mezní produkty kapitálu a práce, jak se lze příslušnými derivacemi přesvědčit. Kapitál je amortizován tempem δ a platí

$$K_{t+1} = (1-\delta)K_t + I_t$$

Základní analýza modelu spočívá v úpravě produkční funkce. Máme-li funkci ve tvaru $Y=F(K,L)$ a ponecháme-li technologický pokrok beze změny, pak podle konstantních výnosů z rozsahu dosadíme $a=1/L$ a dostáváme

$$\frac{Y}{L} = f\left(\frac{K}{L}, 1\right) = y = f(k, 1) \text{ respektive } y = f(k), \text{ kde } \partial f > 0 \text{ \& } \partial^2 f < 0.$$

Výstup na pracovníka se značí y , k je kapitálové vybavení připadající na jednoho pracovníka. Výstup na jednotku práce závisí na kapitálu připadajícím na jednotku práce. Produkční funkce f je rostoucí s klesajícím mezním produktem.

Důchod je využit na spotřebu a úspory $y=c+s$, c je spotřeba na pracovníka a s jsou úspory na pracovníka. Předpokládá se, že mezní sklon k úsporám (MPS) je roven průměrnému sklonu k úsporám. To plyne z dlouhodobé spotřební funkce, kde se mezní sklon ke spotřebě rovná průměrnému sklonu ke spotřebě.

Ze základní identity $S=I$ dostáváme

$$i = s = MPS * y = MPS * f(k)$$

Investice jsou tedy proporcionální k domácímu důchodu při konstantním mezním sklonu k úsporám.

Populace roste tempem n a tedy i pracovní síla roste tempem n . Odhlédneme-li na chvíli od technologického pokroku, dostáváme, že změna kapitálu připadající na jednoho pracovníka je rovna investicím sníženým o amortizaci a nárůst pracovní síly

$$\Delta k = i - (n + \delta)k$$

S rostoucími investicemi vzrůstá i objem kapitálu a rovněž i jeho amortizace a s rostoucím počtem pracovníků klesá i kapitál připadající na jednoho pracovníka. Proto pro každou úroveň kapitálu se v dlouhém období bude ekonomika nacházet ve stavu, kdy úroveň kapitálu v ekonomice je konstantní. Mluvíme o stálém stavu kapitálu (steady state) a značíme jej k^* . Píšeme

$$k^* = k(s, n, \delta)$$

Pro $k < k^*$ platí, že investice převyšují odpisy kapitálu a objem kapitálu roste až do stálého stavu, pro $k > k^*$ platí opačný proces.

Ve stálém stavu je kapitál na dělníka i výstup na dělníka konstantní, roste však celkový výstup i celkový kapitál a to tempem n . Populační růst vysvětluje stálý růst celkového výstupu.

Technologický pokrok mírně modifikuje předchozí úvahy. Již se nezabýváme kapitálem připadajícím na pracovníka, nýbrž kapitálem a výstupem připadajícím na jednotku efektivity. Jednotka efektivity je součin práce L a technologického pokroku A , příslušné veličiny potom jsou

$$k_e = \frac{K}{L * A} \text{ a } y_e = \frac{Y}{L * A}.$$

Technologický pokrok je vlastně nárůst efektivity využívání práce a kapitálu⁵. Jednotku efektivní práce proto definujeme $(L * A)^{-1}$. V Cobb-Douglasově produkční funkci je to odpovídající nárůst celkové produktivity faktorů A . Model předpokládá její konstantní růst tempem t .

Potom změna kapitálu na jednotku efektivity je dána

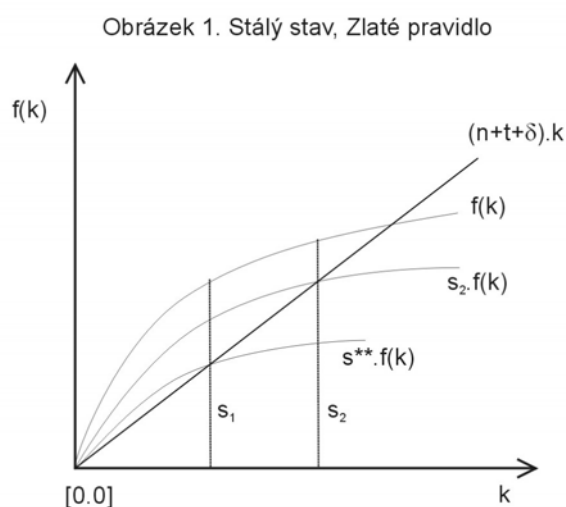
$$k = k(s, n, t, \delta)$$

$$\Delta k = i - (n + t + \delta)k$$

⁵ Technologický pokrok zahrnuje kromě změn technologií i změny v kvalitě lidského kapitálu.

Opět se ustanoví stálý stav, kdy je $\Delta k=0$. Zde platí, že se kapitál na jednotku efektivity k_e i výstup na jednotku efektivity y_e nemění. Počet jednotek efektivity (technologický pokrok) roste mírou t , a proto ve stálém stavu se zvyšuje kapitál a výstup na pracovníka také tempem t . Tento růst představuje růst životní úrovně pracovníků. Dlouhodobý růst při absenci technologického pokroku není proto možný (konstanta t se nazývá Solowovo reziduum). Celkový kapitál a výstup roste mírou $n+t$.

Obrázek 1 ukazuje stálý stav při mezním sklonu k úsporám s_2 . Zde ekonomika má vysokou hladinu úspor a nízkou úroveň spotřeby.



Úroveň úspor se odvíjí od úrovně spotřeby. Neoklasický růstový model předpokládá, že spotřebitelé maximalizují svoji spotřebu. Již víme, že platí $y=c+s$. Jinými slovy hledáme takový stálý stav k^{**} , kdy je spotřeba maximální a o příslušném stálém stavu tvrdíme, že odpovídá Zlatému pravidlu.

Cílem je maximalizovat spotřebu za podmínky, že se ekonomika nachází ve stálém stavu.

Tedy

$$\max c^* = f(k^{**}) - sf(k^{**})$$

$$\text{za podmínky } i = (\delta + n + t)k$$

Dosadíme-li do spotřební funkce podle rovnosti $I=S$ za úspory omezující podmínku dostáváme z podmínek prvního řádu pro spotřebu

$$\frac{\partial c}{\partial k} = \partial f(k) - \frac{\partial(\delta + n + t)k}{\partial k} = 0$$

a tedy

$$MPK = \delta + n + t$$

Stálý stav podle Zlatého pravidla musí splňovat tuto rovnost a to je možné jen pro jednu specifickou úroveň úspor s^{**} (viz obrázek 1).

1.2 Rozvojová pomoc a mechanismy růstu

Jaké závěry plynou z modelu pro rozvojovou pomoc? Pro hospodářský růst musí země akumulovat kapitál (zvyšovat stálý stav) a zefektivňovat výrobní postupy (zvyšovat t).

Vzhledem k obvykle silnému růstu populace a nízké akumulaci kapitálu se rozvojové země nacházejí ve stálém stavu při nízké úrovni kapitálu na jednoho pracovníka. Na druhou stranu

kapitál má vysoký mezní produkt $MPK = A\alpha\left(\frac{L}{K}\right)^{1-\alpha}$ při nízké kapitálové vybavenosti.

Akumulace kapitálu vyžaduje odložení současné spotřeby. To znamená opustit maximalizaci spotřeby podle Zlatého pravidla, a zvýšit mezní sklon k úsporám ze s^{**} na s_2 . Potom platí

$$c^* > c_{s_2} \text{ \& } s^{**}f(k) < f(k)s_2$$

Zde se setkáváme s pastí chudoby. Protože rozvojové země mají nízký důchod, mají nízkou míru úspor a neakumulují dostatek vlastního kapitálu. Maximalizace spotřeby pro ně znamená především uspokojení základních životních potřeb. Podíl úspor na HDP v 33 nejméně rozvinutých afrických zemích (LDC)⁶ činil průměrně za období 1995-2000 4,7%. Podíl investic na HDP dosahoval ve stejném období pro stejné země 16,7%⁷. Mezera mezi investice a úsporami se pohybuje okolo 12% domácího důchodu.

Jen pro porovnání: úspory v každé ze zemí skupiny DAC za stejné období přesahovaly 25% domácího důchodu.

Chceme-li ukázat, jak působí rozvojová pomoc na hospodářský růst, je užitečné vycházet z rovnice (2). Rozvojová pomoc zde spolu s ostatními toky zvyšuje investice nad omezení dané domácími úsporami. Platí

$$I_{\text{celkové}} = I_{\text{pr}} + I_{\text{g}} + F + \text{Aid} > S_{\text{g}} + S_{\text{pr}}$$

$I_{\text{celkové}}$ jsou celkové investice v ekonomice

I_{p} , I_{g} jsou domácí soukromé a vládní investice

⁶ Podle definice Světové banky skupina LDC (Least Developed Countries) zahrnuje země s důchodem *per capita* 735 dolarů a nižším.

⁷ Zdroj: www.worldbank.org/stats/dataquery

F jsou přílivy kapitálu do země vyjma pomoci (např. přímé zahraniční investice)

Aid je rozvojová pomoc

S_g, S_{pr} jsou vládní a soukromé úspory

Rozvojová pomoc má stejný dopad jako zvýšení míry úspor; vede k růstu investic, pomáhá zvyšovat kapitálovou zásobu. Při každé úrovni důchodu a konstantním mezním sklonu k úsporám je k dispozici více prostředků na investice. Hospodářský růst se přechodně zvýší až do doby, kdy se ekonomika dostane do nového stálého stavu, kde bude vyšší stálý stav kapitálu a tedy i důchod na hlavu

$$k_{aid}^* = (i+a) - (\delta+n+t)k = 0$$

$a = A/L$. Platí tedy $k^* < k_{aid}^*$.

Rozvojová pomoc zvyšuje úroveň úspor v ekonomice. Zároveň pomoc představuje spolu s dalšími toky přísun zahraničních deviz, nahrazuje chybějící prostředky z nízkých vývozu, a strany vztahu (1) se ex post vyrovnají. Hospodářský růst je zvýšen při přechodu k vyššímu stálému stavu.

Role pomoci není pouze zvyšovat kapitálovou zásobu, nýbrž dárce přinášejí do rozvojových zemí nové technologie, zvyšují efektivitu využití práce a kapitálu. Rozvojové země nemusí vymýšlet postupy již jednou objevené. Technická pomoc představuje nezanedbatelnou část rozvojové pomoci. Pomoc zvyšuje technologický pokrok t a platí $g_t < g_{t+aid}$, kde g je míra růstu produktu na pracovníka.

V souladu se Solowovým modelem by rozvojová pomoc zvýšila investice a zefektivnila produkci. Země by se dostaly do stálého stavu s vyšší úrovní kapitálu, při efektivnějším využití zdrojů. Zvýšil by se hospodářský růst a životní úroveň obyvatelstva. Důchod rozvojových zemí by konvergoval k důchodu vyspělých zemí.⁸ Ale je tomu ve skutečnosti tak, že dárce musí zajistit jen dostatečně vysoké objemy pomoci a postarat se o technologické změny? Nebo záleží v jaké podobě, do jakých zemí, a kdy pomoc poskytne? Je mezní produkt z dodatečné jednotky rozvojové pomoci stejný jako mezní produkt z dodatečné jednotky

⁸ V souvislosti s konvergencí důchodů mluvíme o nepodmíněné a podmíněné konvergenci. První říká, že za předpokladu shodných parametrů modelu, se země přibližují do stejného stálého stavu. Podmíněná konvergence stanovuje rovnost tempa hospodářského růstu při identickém technologickém vývoji a odlišných ostatních parametrech produkční funkce.

domácího kapitálu nebo je efektivita rozvojové pomoci systémově snižována a platí $g_{t+aid} = \varepsilon$, $\varepsilon > 0$. A je vůbec v moci dárce ovlivnit efektivitu rozvojové pomoci, minimalizovat ε ?

Kapitola II:

Dárce a alokace rozvojové pomoci

Hlavním deklarovaným cílem rozvojové pomoci je napomáhat zaostalým zemím, zároveň však pomoc vždy byla a je nástrojem zahraniční politiky dárce. V dobách studené války poskytování pomoci reflektovalo nejen altruismus a snahu pomoci, ale i dárcovy krátkodobé politické a strategické zájmy (Alesina a Dollar 1998).

Těchto cílů bylo často dosahováno na úkor efektivity pomoci ve zlepšování životních podmínek v rozvojových zemích.

Cílem této kapitoly je určit kritéria optimální alokace rozvojové pomoci. Jinými slovy hledáme, co musí příjemci pomoci splňovat a v jaké podobě mají dárce do těchto zemí pomoc dodat, aby efektivně snižovala chudobu a podpořila hospodářský růst.

Kapitola má dvě části. V první části se zaměřím na rozhodovací kritéria alokace pomoci, tedy do jakých zemí by pomoc měla být distribuována. Nejprve budu diskutovat dopady rozvojové pomoci na hospodářský růst a poté ocituji výsledky několika alternativních prací.

Ve druhé části popíšu procedurální kritéria alokace pomoci a otázky s tím spojené. Uvedu způsoby, jakou formou by dárce měl pomoc poskytovat. Na začátku popíši problém substituovatelnosti pomoci a závěry z toho plynoucí. Podmíněné a vázané pomoci bude zasvěcena další část. Na závěr první kapitoly doplním charakteristické rysy vztahu dárce a příjemce pomoci.

2.1 Rozvojová pomoc a hospodářský růst

Vztah rozvojové pomoci a hospodářského růstu není zřejmý, jak by se zdálo na první pohled. Například Jižní Korea, Thajsko či Taiwan se dnes téměř jako jediní bývalí příjemci rozvojové pomoci mohou měřit ve výši důchodu *per capita* s dárci pomoci⁹. Výčet zemí, které i přes velké objemy pomoci stagnují, by pokryl značnou část kapitoly, a proto od něj upustím¹⁰.

Tímto paradoxem (nazýváme ho *paradox rozvírajících se nůžek*) se zabývají mnohé ekonometrické studie.

Mosley *et al.* (1987) zjistili, že rozvojová pomoc nemá vliv na povzbuzení hospodářského růstu¹¹. Zároveň však popisují tzv. „*micro-macro paradox*“. Ten spočívá v efektivnosti pomoci na mikroekonomické úrovni, ale její neúčinnosti na makroekonomické úrovni.

⁹ Příjemce pomoci v rámci Marshalova plánu jako prvního projektu rozvojové pomoci po roce 1945 samozřejmě nepočítáme.

¹⁰ Přehled zemí, kde rozvojová pomoc uspěla a kde ne, se dá nalézt v Devarajan *et al.* (2001).

¹¹ Mosley tak jako autoři následující používají „cross country“ data. Co se týče metodologického přístupu, tak růst by měl být měřen s příslušným zpožděním, aby se vyloučil krátkodobý růstový efekt díky zvýšeným

Dále například White (1992) poukazuje na neexistenci vztahu mezi pomoci a růstem.

K hlavním studiím věnujícím se rozvojové pomoci a růstu patří Boone (1994). Třebaže ošetřil data o skutečnost, že hospodářský růst je ovlivněn i jinými faktory než rozvojovou pomocí a že pomoc je někdy záměrně dáována zemím s nízkou nebo zápornou mírou růstu, Boone nenašel vztah mezi pomocí a hospodářským růstem. Podle jeho závěrů dárcovská pomoc v průměru neovlivní hospodářský růst v recipientské zemi. Mimoto k jeho empirickým závěrům patří skutečnost, že rozvojová pomoc je nejčastěji použita k financování zbytečných projektů veřejné spotřeby.

V některých zemích rozvojová pomoc posiluje růst, v jiných jej naopak tlumí (!) a tak je celkově její dopad nulový. Nabízí se otázka, v čem se liší země, kde rozvojová pomoc růst podporuje od zemí, kde jej naopak snižuje.

Burnside a Dollar (1997, 2000) zkoumali vztah mezi mírou růstu, kvalitou hospodářské politiky a hospodářskou pomocí. K měření kvality hospodářské politiky¹² sestavili index zahrnující otevřenost ekonomiky, rozpočtový přebytek, míru inflace a kvalitu institucí pro 56 zemí přijímajících hospodářskou pomoc. Jádrem jejich uvažování je model, v němž rozvojová pomoc ovlivňuje hospodářský růst a ten vede k snižování chudoby.

Pro země se špatnou hospodářskou politikou potvrdili předcházející závěr o neexistenci vztahu mezi růstem a rozvojovou pomocí, která je zde neúčinná bez ohledu na objem. Dále však soudí, že s rostoucí kvalitou hospodářské politiky roste i dopad pomoci na míru růstu.

V zemích s dobrou hospodářskou politikou má pomoc velký dopad na růst. Ze zemí zahrnutých v souboru rostly podle objemu pomoci v období 1970-1993 průměrně o 2,2 respektive 3,7% ročně. Přes dvě procenta rostly země, které obdržely nízký objem pomoci, 3,7% se týká zemí s velkým objemem pomoci k HDP. Burnside a Dollar dále zjistili, že pomoc má klesající mezní efektivitu. S rostoucím objemem pomoci klesá dodatečný vliv pomoci na růst. Zároveň poukazují na fakt, že toky pomoci neovlivní kvalitu hospodářské politiky.

výdajům. Díky multiplikátoru se obvykle počítá se zpožděním v délce jednoho roku až dvou let. Identická procedura se používá v ošetření skutečnosti negativní korelace mezi toky pomoci do chudých zemí, a zemí s nízkým (nebo negativním) růstem. Těmito kroky se autoři snaží ošetřit skutečnost, že pomoc může zapříčinit pomalý růst a nebo že je pomoc je cíleně alokována do zemí s malým nebo negativním růstem.

¹² Za dobrou hospodářskou politiku je podle Burnside a Dollara považována politika podporující stabilní makroekonomické i mikroekonomické klima, které vytvoří prorůstové impulsy. Mezi tyto požadavky lze zahrnout nízkou inflaci, vyrovnaný rozpočet, liberalizaci zahraničního obchodu, nízké daňové zatížení. Nesmíme zapomenout na instituce, a to především ochranu soukromého vlastnictví, vládu zákona, efektivní veřejný sektor a nízkou míru korupce. Vláda musí podporovat odvětví strategické pro rozvoj. V LDC to je zemědělství, které bylo v mnoha zemích těžce zanedbáváno, navíc zemědělské vývozy byly znevýhodňovány nadhodnocenou měnou. Dobrá hospodářská politika se musí snažit o opak.

Dále Collier a Dollar (1999) rozšířili index hospodářské politiky o způsob vládnutí, sociální síť a o vliv korupce. Jejich závěry potvrzují tezi o vzrůstajícím vlivu pomoci na růst v prostředí s dobrou hospodářskou politikou v 90. letech.

Při platnosti hypotézy o kvalitě hospodářské politiky a dopadu rozvojové pomoci na ekonomický růst by dárcovská komunita měla nové a jasné paradigma pro alokaci pomoci.

Rozvojová pomoc by byla nejefektivnější v zemích s dobrou hospodářskou politikou, kde by měla největší dopad na ekonomický růst. Na příkladu dvou stejně chudých zemí by ta s lepší hospodářskou politikou měla dostat více rozvojové pomoci¹³.

Avšak výše popsané závěry vyvolaly bouřlivou odezvu. Závěry jsou napadány pro ekonometrickou metodiku, citlivost vůči použitému souboru dat a statistickou nerobustnost.

Ani definice hospodářské politiky se neobešla bez připomínek. A to zejména s ohledem na pokračující diskusi o kritériích optimální hospodářské politiky v rozvojových zemích. Další námitka plyne z faktu, že chudoba v širším slova smyslu je ovlivněna i jinými faktory než jen hospodářským růstem. Kritici zpochybňují efektivitu pomoci alokovanou na základě kritéria hospodářské politiky.

Collier a Dehn (2001) se zaměřili na výsledky studií Burnsida a Dollara. K jejich původní regresi přidali faktor šoků v podobě indexu cen exportních komodit a pracovali s identickým souborem dat. Tím se výsledky Burnsida a Dollara (2000) staly robustními.

Navíc uvádějí, že negativní šoky mohou být zmírněny dočasným nárůstem pomoci. Alokování pomoci do zemí procházející negativním šokem hodnotí jako důležitější pro zvyšování efektivity pomoci (tj. snižování chudoby) než alokování pomoci do zemí s dobrou hospodářskou politikou. Jejich závěr je, že při alokování pomoci by dárci měli brát v potaz, jak výkyvy v cenách exportních komodit tak i dobrou hospodářskou politiku země. Z empirických pozorování potom vyvozují, že dárci se žádným z těchto pravidel důsledně neřídí.

Guillaumont a Chauvet (2001) docházejí k závěru, že efektivita pomoci se odvíjí od faktorů jako jsou vývoj bilance zahraničního obchodu, stabilita vývozu, klimatické podmínky. Rozvojová pomoc má být alokována v závislosti na těchto vlivech. Pomoc kompenzuje negativní šoky. Její efektivita roste s rozsahem postižení. Hlavním determinantem efektivity pomoci jsou tedy šoky a doporučují alokaci pomoci na jejich základě.

¹³ To samozřejmě není v rozporu pro zdůvodnění alokace pomoci v případě humanitárních, přírodních krizí a podobných událostí.

Zároveň jsou si vědomi, že hospodářská politika je důležitý faktor podporující růst, ale neshledali, že působení pomoci na růst vzrůstá s hospodářskou politikou. Podle jejich závěrů má pomoc pozitivní dopad na růst bez ohledu na hospodářskou politiku. K tomuto závěru došli s použitím identických dat jako Burnside a Dollar.

Dalgaard a Hansen (2001) potvrzují význam šoků jako významného determinantu efektivity a dále uvádějí, že institucionální prostředí a dobrá hospodářská politika mají pozitivní dopad na růst důchodu *per capita*, avšak ve svém modelu dokazují, že přínos rozvojové pomoci k růstu v prostředí s dobrou hospodářskou politikou je menší než přínos pomoci v zemi s horší hospodářskou politikou, a to proto, že hospodářská politika a pomoc jsou vzájemné substituty v procesu ekonomického růstu.

Jelikož tempo růstu nutné k snížení chudoby je vysoké¹⁴, a je nepravděpodobné jeho dlouhodobé dosahování, Lensink a White (2001) doporučují zaměřit se na redistribuci příjmů a budování sociální sítě jakožto nástroje v boji s chudobou.

Dále připomínají skutečnost, že hospodářský růst není jediná cesta, jak rozvojová pomoc působí na chudobu (vzdělání, zdravotnictví, dostupnost pitné vody).

Kosack (2003) shledává, že efektivita pomoci je určena politickým režimem. Její alokace do demokratických zemí vyústí s větší pravděpodobností ve zlepšení životních podmínek, protože demokratické vlády jsou odpovědné voličům, jsou pod určitou mírou veřejné kontroly, a proto mají snahu pečovat o ně lépe než autoritářské režimy. Pomoc jako dodatečný rozpočtový příjem bude, *ceteris paribus*, alokován spíše do aktivit vedoucích k zlepšení životních podmínek všech obyvatel. V autoritářských režimech bude tendence opačná. Z pomoci tudíž mají prospěch jen omezené kruhy, jejichž přízeň je pro vládců klíčová. Příjemci vědí, že alokace pomoci se odvíjí od úrovně chudoby v zemi. Vládnoucí elity mají malý zájem na změně *statu quo*, a proto jejich úsilí na proklamovaných rozvojových cílech je systematicky snižováno (problém morálního hazardu).

Problém morálního hazardu můžeme zobecnit na i demokratické země. Nachází-li se země v hospodářské nerovnováze, pak stabilizace vyžaduje krátkodobé politické náklady. Dárci ovšem často v souvislosti s nerovnováhou nebo šokem poskytnou pomoc, protože je v těchto situacích efektivní. Ta financuje momentální nerovnováhu, a potřeba bolestivých politických opatření dočasně odpadá. Poté, co jsou fondy rozvojové pomoci vyčerpány, se nerovnováha prohlubuje a dárci poskytují další prostředky na její zmírnění. Je to začarovaný kruh s

¹⁴ Hammer et al.(1999) odhadují tempo růstu nutné pro snížení chudoby na 7% ročně pro africké země. V roce 2002 jen sedm ze 48 afrických zemí přesahovalo tuto hranici růstu. (zdroj: <http://www.worldbank.org/data/dataquery.html>)

prohlubující se nerovnováhou a rostoucími objemy pomoci. V souvislosti s vysokými úrovněmi pomoci hovoříme o tom, že příjemce je závislý na pomoci (*aid dependent*). Tento koncept rozvinul i Milton Friedman (1958). Tvrdí, že pomoc zmaří proces zrání institucí, jejichž vývoj je zásadní pro ekonomický rozvoj. Pomoc vytvoří závislost. Jak rozsáhlá bude, záleží na tom, do jaké míry recipient dovede využít pozitivních externalit plynoucích z přijímané pomoci.

Můžeme tedy hledat úroveň poskytované pomoci, kdy jsou její krátkodobé přínosy vyrovnány dlouhodobými náklady. Lensink a White (1999) tuto úroveň odhadují mezi 40-50% podílu rozvojové pomoci na domácím důchodu¹⁵. Hansen a Tarp (1999) docházejí k 16%. V jejich „medicine theory“ poukazují na skutečnost, že rozvojová pomoc má negativní dopad na hospodářský růst, pokud je podávána ve velkém množství. Jak plyne z jejich výzkumu, množství, kdy se pomoc již stává „jedem“, odpovídá podílu pomoci na důchodu ve výši 16% za období 1975-1994 u 25 největších příjemců pomoci. Naproti tomu zjistili, že zemím s malým podílem pomoci na důchodu působí pomoc kladně.

Herbertsson a Paldam (1999) potvrzují hypotézu o negativním působení velkého objemu rozvojové pomoci na růst. Navíc uvádějí tři negativní externality rozvojové pomoci. První spočívá ve skutečnosti, že transfery cizích deviz zapříčiní reálné zhodnocení domácí měny (holandská nemoc - *The Dutch Disease Effect*). To poškodí exportní odvětví recipientské země. Za druhé transfery pomoci kladou značné nároky na administrativní kapacity příjemce. Kompetentní síly mohou potom u jiných aktivit chybět, a tím zapříčiní neúspěch zdánlivě nesouvisejících projektů a celkově oslabí fungování administrativy. Třetí je výše zmíněný problém morálního hazardu.

Jako další negativní externalitu je nutno uvést vytlačování soukromých investic. Rozvojová pomoc opravdu snižuje soukromé investice, ale v zemích s dobrou hospodářskou politikou poskytnutá pomoc přitáhne soukromé investice. Světová banka (1998) uvádí, že jeden dolar pomoci přiláká téměř dva dolary přímých soukromých investic v zemích s dobrou hospodářskou politikou.

Rozvojová pomoc má v sobě obsažené mechanismy, které snižují její reálnou hodnotu pro rozvojové země.

¹⁵ Takto vysokou pomoc dostávají jen Eritrea a Sierra Leone 40,8%, respektive 45,8% (zdroj : <http://www.worldbank.org/data/wdi2003/pdfs/table%206-10.pdf>)

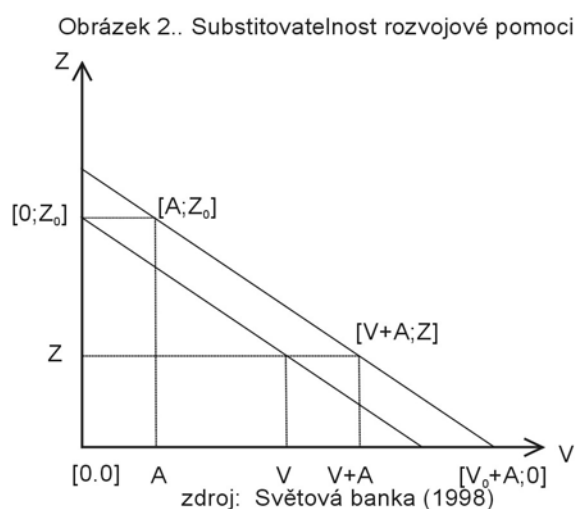
2.2 Procedurální kritéria alokace rozvojové pomoci

Druhá část první kapitoly se zabývá procedurální částí alokace pomoci, popisuje obtíže související s formou pomoci, co přitom musí dárce brát v úvahu, a v jaké podobě pomoc je efektivní rozvojovou pomoc dodávat. Na začátku zmíním substituovatelnost pomoci, poté uvedu obtíže spjaté s podmíněnou a vázanou pomocí. Na závěr se budu zabývat vztahem dárce a příjemce.

2.2.1 Substituovatelnost pomoci

Dárci distribuují rozvojovou pomoc buď formou projektu nebo jako podporu specifickému sektoru nebo jako obecnou rozpočtovou podporu. Přímá finanční podpora nejen omezí administrativní náklady, ale i implicitně řeší problém substituovatelnosti pomoci. Ten spočívá ve skutečnosti, že dárce *ex ante* díky informační asymetrii není schopen určit, jak pomoc ovlivní strukturu vládních výdajů v rozvojové zemi. Bude projekt na podporu školství znamenat absolutní zvýšení výdajů na školství? Nebude mít projekt na podporu školství stejný dopad na celkové výdaje na školství jako obecný rozpočtový příjem tedy jako finanční pomoc?

Problém se dá ilustrovat jednoduchým grafem.



Předpokládejme, že vláda financuje z rozpočtu dva statky, vzdělání (V) a zdravotnictví (Z). Před rozvojovou pomocí je příjemce na rozpočtovém omezení B_0 vymezeném body $[0, Z_0]$ a $[V_0, 0]$ a spotřebovává příslušná množství V a Z na zdravotnictví a vzdělání. Dárce dodá projekt zaměřený na školství v podobě daru v hodnotě A . Rozpočtové omezení se posune vpravo a vláda je omezena novým rozpočtovým omezením $B_0 + A$. Problém

substituovatelnosti¹⁶ pomoci spočívá v možnosti vlády realokovat rozpočtové výdaje díky dodatečným prostředkům z rozvojové pomoci. Pokud by zaměnitelnost pomoci byla nulová, tak vláda bude spotřebovávat $V+A$ na vzdělání a Z na zdravotnictví. Při dokonalé zaměnitelnosti je příjemce omezen rozpočtovým omezením B_0+A , a to za podmínky, že spotřebuje minimálně objem A na vzdělání a že objem pomoci A je menší než objem prostředků, které by vláda sama vydala na vzdělání. Optimální kombinace spotřeby se tedy bude pohybovat na mezi body $[A, Z_0]$ a $[V_0+A, 0]$.

Celkové výdaje na školství mohou vzrůst, neměnit se, či klesnout. Bude záležet na povaze statku, respektive na tom, jak jej vnímá vláda příjemce pomoci. Zda dárce skrze projekt poskytuje podřadný či normální statek se odvíjí od užitkové funkce politiků. Diskuse substituovatelnosti je vlastně obdobou diskuse důchodového efektu.

Praktický závěr ze substituovatelnosti pomoci spočívá v nutnosti shody na cílech pomoci. Pokud dárce směřuje pomoc do jednoho specifického sektoru, který nesplňuje představy recipienta, tak díky pomoci představuje ekvivalent obecného rozpočtového příjmu, jenž bude využit na vyšší výdaje, snížení daní, snížení rozpočtového schodku nebo jejich kombinaci.

Pro dárce z toho plyne následující: Pokud se shoduje s příjemcem na cílech pomoci, pak je ve skutečnosti jedno, dodá-li dárce pomoc v podobě finančních prostředků či v podobě projektu. Záleží na dárci, co je administrativně či jinak schůdnější např. z hlediska zodpovídání se domovským institucím. Pro recipienta to bude znamenat v obou případech posun rozpočtového omezení doprava. Bez shody v otázce cílů bude úsilí o směřování pomoci specifickým sektorům systematicky snižované substituovatelností. Chybí-li shoda v otázce směřování rozvojové pomoci, pak by dárce měl rozhodovat podle toho, jak recipient alokuje rozpočtové výdaje a jak efektivně je využívá.

O vztahu substituovatelnosti a jejich dopadech na efektivitu rozvojové pomoci a hospodářský růst nevíme téměř nic. Efektivita pomoci se bude odvíjet od poměru v jakém jsou dodatečné prostředky použity na aktivity přispívající k růstu blahobytu společnosti (*welfare enhancing*) a aktivity přinášející rentu (*rent seeking*).

2.2.2 Podmíněná rozvojová pomoc

Koncept podmíněné pomoci¹⁷ spočívá v ustanovení podmínek na využití pomoci. Jejich splnění je nutnou podmínkou pro poskytnutí pomoci, obvykle finančních prostředků. Podmíněná

¹⁶ V angličtině se používá termín *fungibility*.

pomoc je účinný nástroj, jak dárce může v správném okamžiku podpořit reformy. Někde podmíněná pomoc pomohla a nastartovala reformy, jinde vedla k odložení reformem (Sachs 1994).

V případě podmíněné pomoci se neptáme, kde a v jaké zemi může být prospěšná, ale ptáme se kdy, v jaké fázi reformy je prospěšná. Klíčovým je fakt, že ani podmíněná pomoc nemůže být primárním činitelem v prosazování reformem. Neúčinnost podmíněné pomoci v prosazování reformem je podstatným a bolestným poznáním devadesátých let. „*Reformy hospodářské politiky v první řadě závisí na politických a sociálních hlediscích rozvojových zemí*“ (Světová banka:17). Bez vůle v recipientské zemi není možné efektivně prosadit reformy¹⁸. Přesto jsou případy, kdy podmíněná pomoc efektivně stimuluje reformní proces.

Představme si rozvojovou zemi, která se pohybuje na hraně mezi reformami a rezignací. Země má špatnou hospodářskou politiku, neefektivní veřejný sektor a reformy mají malou politickou podporu. V minulosti dárcovská komunita distribuovala do těchto zemí velké objemy pomoci, a to z podstatné části na základě podmíněné pomoci.

Neefektivita podmíněné pomoci nespočívá ani tak v neochotě rozvojových zemí reformovat, nýbrž v neschopnosti dárce účinně postihovat neplnění podmínek. Neplnění podmínek není penalizováno a ani výplata pomoci není zastavena nebo odložena. Dárci mají podněty, aby pokračovali ve výplatě pomoci. Nechtějí zhoršovat makroekonomický pokles zastavením výplaty pomoci. Ponechávají příjemci možnost obsluhovat dluhy. Organizace distribuující pomoc mají, jak bude popsáno ve třetí kapitole, podněty k alokaci všech fondů a rozvojové země jsou si toho vědomi. Vybaveny těmito znalostmi, rozvojové země postrádají dostatečně podněty k plnění podmínek vztahujících se na pomoc (morální hazard).

Místo podmíněné pomoci by dárci v předreformním období měli zaměřit na technickou pomoc a podněcování reformních myšlenek, aby se vytvořilo prostředí pro reformy.

V reformním období je již země odhodlána k reformám. Podmíněná pomoc – příliv zahraničního kapitálu – pomůže udržet reformy.

Podmíněná rozvojová pomoc uvolní prostředky (substituuje výdaje na vládní spotřebu), které dovolí naplnit obchody a vláda si tím pádem udrží politickou podporu reformem¹⁹. Pomoc umožní reformním silám přežít dostatečně dlouho, aby mohly řešit problémy a ukázat, že reformy hospodářství pomáhají. Zároveň podmíněnost pomoci slouží jako vhodné zdůvodnění

¹⁷ V angličtině se používá termín *conditional aid*.

¹⁸ Podstata podmíněné pomoci je založena na vztahu agenta a principála. Agent (příjemce pomoci) má informační převahu a rozhoduje o reformách. Principál nemá dostatečné vynucovací prostředky, ale překvapivě ani podněty k zajištění dostatečných stimulů k provedení reformem. Obecně se dá říci, že dárci v posledních letech opouštějí podmíněnou pomoc jako *ex ante* podmínku a upřednostňují reformy iniciované rozvojovými zeměmi.

politicky nepříjemných kroků. Reformní politické síly si tak „dobrovolně“ omezí možnosti příštích rozhodnutí a alespoň částečně sníží pokušení opustit reformy. V reformním období je podmíněná pomoc efektivní nástroj podpory reforem.

Přijetí a plnění podmínek podmíněné pomoci signalizuje odhodlání vlády k reformám a tím zvyšuje důvěru soukromých investorů. Pro dárce z výše uvedeného plyne doporučení efektivně rozlišovat mezi zeměmi a pokud je země připravena k reformám, pak nabízet podmíněnou pomoc, která poskytne dostatek času na reformní kroky.

Octne-li se země ve fázi, kdy se reformy ujaly a země má dobrou hospodářskou politiku i kvalitní institucionální prostředí, musí podmíněná pomoc poklesnout, neboť skrývá vlastnictví reforem a snižuje účast na tvoření hospodářské politiky. Tyto náklady v období rostoucí státní emancipace začínají převyšovat výnosy podmíněné pomoci.

Kromě toho země v této fázi nastupuje k reformám např. veřejného sektoru, které vyžadují dlouhodobé odhodlání v budování institucí. Zde podmíněná pomoc ani podmíněné půjčky nemohou sloužit. Podstatné reformy vyžadují širokou účast zájmových skupin a ta je podmíněnou pomocí omezena. Nehledě na to, že ani sami dárce často nevědí, co je ten správný přístup v sekundárních reformách.

2.2.3 Vázaná rozvojová pomoc

Vázaná pomoc²⁰ byla a i v současné době je široce užívaným nástrojem bilaterálních dárců. Její princip spočívá v omezení použití rozvojové pomoci. Dárce stanoví s kým rozvojové země mohou uzavírat obchody vyplývající z poskytnuté rozvojové pomoci.

Z pohledu dárce vázaná pomoc přináší prospěch domácím zájmovým skupinám, zvyšuje poptávku po rozvojové pomoci. Růst vývozu díky vázané pomoci vyústí v nárůst agregátní poptávky a následně v nárůst zaměstnanosti²¹.

Pro příjemce představuje vázaná pomoc dva druhy nákladů. První spočívají v uzavření kontraktu s předem určeným subjektem. Snižují se tedy konkurenční tlaky i podněty k vybudování tržního prostředí. Dodavatel má značný prostor pro stanovení vlastní ceny. Nejen, že vázaná pomoc je v rozporu s liberalizací a odstraňováním investičních bariér, ale rovněž přináší obtíže spojené s rozdílnými technickými specifikacemi jednotlivých dárců. Náklady vázané pomoci jsou odhadovány na 15-30% hodnoty pomoci (CIDA 2001, Chinnock a Collisson 1999). Druhá skupina nákladů, obtížně měřitelná, vzniká tím, že vázaná pomoc

¹⁹ Devarajan *et al.* (2000) dokumentuje efektivní působení podmíněné pomoci v Ugandě.

²⁰ Pro vázanou pomoc se používá termín *tied aid*.

snižuje vlastnictví reforem²², budování kapacit v zemi příjemce. Zároveň firmám v recipientských zemích není dodán chybějící kapitál, prohlubuje se závislost na pomoci (*aid dependency*) a oddaluje se soběstačnost recipienta. Dárce poskytováním vázané pomoci signalizuje i nedostatek důvěry ve vládu příjemce pomoci. Určuje jí, jakým způsobem a za co má utratit fondy rozvojové pomoci.

Dárci jsou si vědomi této negativní externality vyplývajících z úsilí o hmotný prospěch z vlastního altruismu vázané pomoci. Od roku 1992 (Helsinská smlouva) platí minimální podmínky pro poskytování vázané pomoci. Klíčovým bodem smlouvy je omezení počtu zemí způsobilých pro vázanou pomoc. Konkrétně by ji dárci měli poskytovat jen zemím, které Světová banka klasifikuje jako země se nižším středním důchodem (*lower middle income countries*) a chudší²³. Cílem tohoto omezení je snížit podněty k alokování pomoci do relativně bohatších zemích, které pro dárci znamenají potencionálně větší budoucí exportní trh. Dále smlouva omezuje vázanou pomoc na projekty, které nevytváří finanční toky schopné uhradit financování projektu úvěrem. Vázaná pomoc má být minimálně z 35% darem.

Dárci se snaží snižovat podíl vázané pomoci na celkové rozvojové pomoci. Alternativou vázané pomoci je částečně vázaná pomoc, kdy je příjemce povinen realizovat jen příslušnou část pomoci ve prospěch dárce. Ačkoliv vázaná pomoc představuje jen 15% holandské rozvojové pomoci, 85% je pomoc částečně vázaná (DAC 2003).

V ideálním případě by dárci poskytovali pomoc bez omezení, která v současné podobě představuje pro příjemce pomoci dodatečné náklady nejen finanční ale i administrativní. Vázaná pomoc snižuje efektivitu pomoci. Při jinak stejném objemu poskytnutých prostředků použitých na stejný projekt má příjemce větší užitek z pomoci s menším podílem vázané pomoci. Jen pro čistě nevázanou pomoc se nominální hodnota pomoci rovná její skutečné hodnotě.

²¹ Pomoc ovšem ovšem musí být financována tak, aby nedošlo k poklesu domácích investic nebo spotřeby.

²² Pod pojmem vlastnictví reforem rozumíme míru ztotožnění se reformami, jejich intelektuální původ. Vlastnictví reforem je důležité při překonávání prvotních obtíží v jejich zavádění. Reformy „počaté“ rozvojovými země mají díky vlastnictví větší šanci na udržení než reformy „počaté“ dárci nebo mezinárodními finančními institucemi.

²³ Světová banka dělí země podle hrubého domácího důchodu *per capita* v roce 2002 : země s nízkým důchodem (LDC) \$735 a méně; země s nižším středním důchodem \$736 - \$2,935 (OLIC); země s vyšším středním důchodem \$2,936 - \$9,075; a země s vysokým důchodem \$9,076 a více.

Zdroj: [//www.worldbank.org/data/countryclass/countryclass.html](http://www.worldbank.org/data/countryclass/countryclass.html).

2.2.4 Vztah dárce a příjemce rozvojové pomoci

Bilaterální dárce v zastoupení příslušné agentury distribuující pomoc dohlíží na použití rozvojové pomoci, nebo projekty sám zajišťuje. V obou případech je efektivita pomoci zásadně ovlivněna vztahem dárce a příjemce pomoci.

Dárce chce mít jistotu, že prostředky jsou použity na ty účely, na něž byly poskytnuty, a proto klade nemalé formální požadavky na projekty, neboť se musí zodpovídat demokratickým institucím vlastního aparátu. Agentury distribuující rozvojovou pomoc musí předkládat pravidelné zprávy o své činnosti i uvádět hodnocení projektů, neboť jsou zodpovědné svým domovským institucím a od nich dostávají podstatnou část zdrojů.

Příjemce má zájem na nezávislosti v rozhodování o využití pomoci. Rovněž chce transparentní a předpověditelné²⁴ toky pomoci a v neposlední řadě musí vlastnit reformy ve smyslu ztotožnění se s reformními idejemi. Racionální příjemce pomoci bude obvykle akceptovat i dárcovské programy poskytované podle dárcových priorit s malým lokálním vlastnictvím. Pomoc totiž zohledňuje domácí zdroje poptávky po rozvojové pomoci a promítne se do ní kulturní zázemí, dárcovy cíle a hodnoty, které nemusí být v souladu s potřebami rozvojových zemí. Čím větší je propast mezi hodnotami a čím nižší je lokální vlastnictví, tím pravděpodobnější je opuštění reformem.

Vzájemná důvěra a respekt mezi dárce a příjemcem jsou proto důležitým faktorem efektivity rozvojové pomoci. Optimální situace nastane, pokud se dárce i recipient shodují na cílech a metodách k nim vedoucích. V tomto ohledu je dobré, pokud dárce jasně deklaruje, co bude podporovat. Má-li země vlastní a pro dárce důvěryhodný program snižování chudoby, měl by jej dárce podpořit a podle toho přizpůsobit pomoc.

Důležitým krokem je předání agendy do rukou recipientské vlády, čímž dárce signalizuje svoji důvěru v recipienta, zvyšuje odpovědnost vlády a posiluje lokální vlastnictví reformem.

K nejnovějším poznatkům o efektivitě rozvojové pomoci patří zjištění, že pomoc je efektivní v těch zemích, kde působí malý počet dárců (Knack et al. 2004, Acharya et al. 2004). K úspěchu Marshallova plánu přispěla i skutečnost, že příjemci pomoci byli ve styku jen s jedním dárce. Stejně tak i v země, kde rozvojová pomoc byla efektivní, Taiwan nebo Jižní Koreu, lze charakterizovat přítomností dominantního dárce pomoci (DAC 2003).

²⁴ Stává se, že zejména před volbami v recipientské zemi dárce sníží poskytování přímých finančních dotací. Na to si sice recipienti stěžují, ale je to jen logická obrana dárce, aby si vláda před volbami nekupovala hlasy z peněz hospodářské pomoci. Naopak po volbách je objem pomoci zvýšen. Dárce signalizují nové administrativě, jak je pomoc důležitá a snaží se uplatnit politickou páku.

2.3 Shrnutí

Co se týká procedurální alokace pomoci, efektivita pomoci může být zvýšena skrze dialog vedoucí k vzájemné důvěře, důležitá je i shoda na cílech pomoci. Důvěra a shoda na cílech pomoci potom rovněž umožňují poskytnout rozvojovou pomoc jako přímou rozpočtovou podporu, což nejen snižuje transakční náklady, ale i podporuje vlastnictví reforem. Podmíněná pomoc by měla být poskytována jen v období, kdy je recipient odhodlán k reformám. Dárci by se měli vzdát vázané pomoci v celém rozsahu. Projekty financované skrze pomoc by měly být malého rozsahu s velkou účastí subjektů, které jím budou ovlivněny.

Diskuse o novém alokačním paradigmatu rozvojové pomoci právě probíhá a v tomto okamžiku není ani zdaleka uzavřená. Obecně se považuje za rozumné alokovat pomoc do zemí s dobrou politikou, neboť dobrá politika je sama o sobě důležitá pro růst. Nicméně jakkoliv se nám může hospodářská politika intuitivně zdát jako vhodné alokační paradigma, v současné době neexistují přesvědčivé důkazy, že by dobrá hospodářská politika zvyšovala dopad pomoci na růst. Kromě toho by pomoc měla pružně reagovat na vnější i vnitřní šoky a zmírňovat je. Rozvojová pomoc může působit na snižování chudoby i jinak než přes hospodářský růst, např. podporou zdravotnictví. Dárci by si rovněž měli být vědomi vysokých úrovní poskytované pomoci a předcházet závislosti příjemce.

Kapitola III

Má dáti-dal? Dárce a skutečná alokace pomoci

Dárcovská komunita, jak plyne z první kapitoly, postrádá jednoznačné paradigma pro efektivní alokaci rozvojové pomoci. Víme však, že alokace pomoci by měla zohledňovat dobrou hospodářskou politiku, zmírňovat humanitární i hospodářské šoky, zvyšovat životní úroveň působením např. na zdravotnictví nebo školství a vyvarovat se alokování velkých objemů pomoci do jedné země.

Ve třetí kapitole se budu zabývat otázkou, do jakých zemí a v jaké formě je ve skutečnosti rozvojová pomoc alokována, a z toho usuzovat, jaká kritéria dárci uplatňují. Zohledňují dárci při distribuci pomoci aspekty hospodářské politiky, ochranu soukromého vlastnictví či demokratické instituce oproti vlastním politickým a strategickým zájmům? Odpovídá dárcovská rétorika o podpoře nezkorumpovaných a demokratických režimů realitě? Je rozdíl mezi jednotlivými dárci a mezi tím, jak k pomoci přistupují multilaterální a bilaterální dárci?

Na tyto a mnohé další otázky se budu snažit nalézt odpověď ve třetí kapitole. Nejprve popíši, co je dárcovské komunitě při alokaci pomoci společné a jaké závěry z toho plynou. Potom se budu zabývat jednotlivými bilaterálními dárci a tím, co je pro ně při rozhodování o tocích rozvojové pomoci důležité. Třetí část bude věnována faktické podobě dodávané pomoci a obtížím z toho plynoucích pro příjemce. Na závěr budu hledat vzory pro efektivní alokaci pomoci.

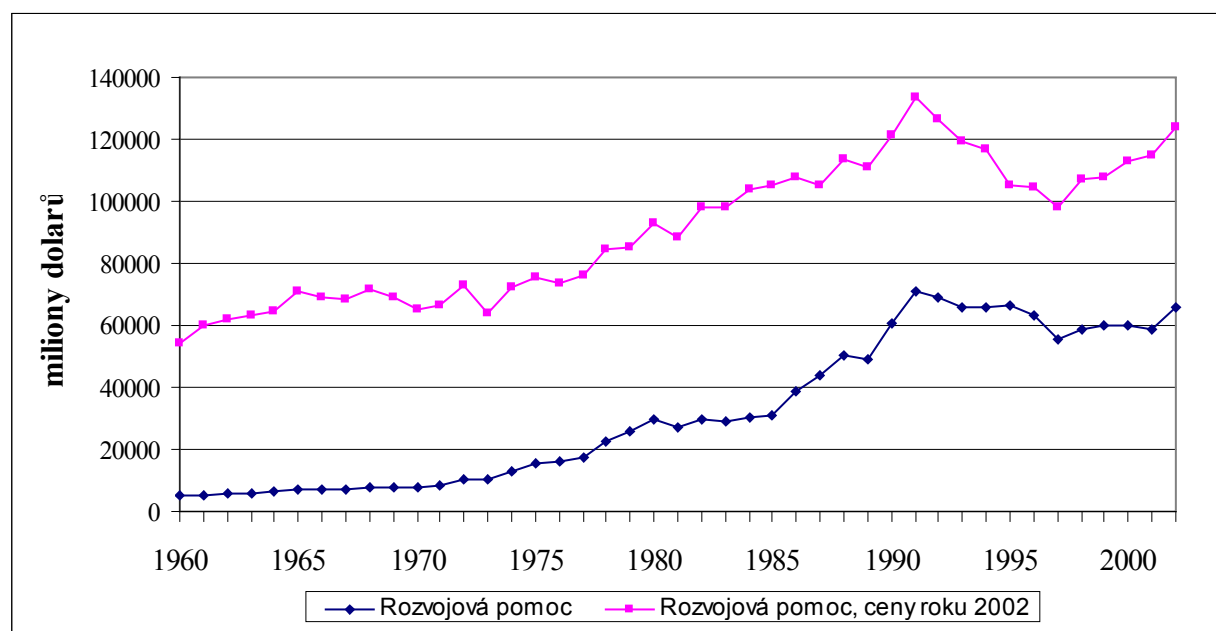
3.1 Bilaterální rozvojová pomoc

Bilaterální rozvojová pomoc, navzdory obecnému vnímání, tvoří podstatně větší část celkové pomoci než toky od multilaterálních dárců. Cassen (1994) uvádí, že bilaterální rozvojová pomoc (měřeno agregátem ODA) se na celkových tocích pomoci podílí ze 70%. Rozvojová pomoc od členů skupiny DAC se na celkové bilaterální pomoci podílí z 97%.

3.1.1 Objemy rozvojové pomoci

Na začátek se jen krátce zmíním o celkových tocích rozvojové pomoci. Graf 1 popisuje její agregované toky od členů DAC (Development Assistance Committee) od roku 1960, kdy byla rozvojová pomoci institucionalizována.

Graf 1: Vývoj objemů rozvojové pomoci



Zdroj: http://www1.oecd.org/scripts/cde/viewbase.asp?dbname=cde_dac

Objemy poskytnuté rozvojové pomoci od roku 1960 stabilně rostly. Nejvyšších hodnot bylo dosaženo v roce 1991, kdy celkový objem bilaterální pomoci od členů DAC přesáhl 70 miliard dolarů. Od té doby objemy rozvojové pomoci klesaly. Pro dárcovskou komunitu byla druhá polovina devadesátých let charakteristická poklesem poskytované rozvojové pomoci. Bylo to zčásti zapříčiněno jejím neúspěchem a tedy i nižší podporou na domácích politických trzích. V této souvislosti mluvíme o únavě z poskytování pomoci (*aid fatigue*). V novém tisíciletí pomoc zaznamenala opětovný růst. V porovnání s rokem 1999 pomoc vzrostla zhruba o 10%. V souvislosti s iniciativou Rozvoje ve třetím tisíciletí²⁵ (Millennium Development Goals), jehož součástí je i snížení úrovně chudoby na polovinu do roku 2015, se odhaduje nutný nárůst pomoci o 40-60 miliard dolarů, a tedy zdvojnásobení současné úrovně. Můžeme očekávat nárůst rozvojové pomoci, a to jak bilaterální tak multilaterální, i když asi ne její zdvojnásobení.

Výše uvedené objemy jsou založeny na rozpočtových výdajích v zemí skupiny DAC na základě jejich oznámeních o plánované rozvojové pomoci. V rámci srovnání objemů, které mají rozvojové země reálně k dispozici, se uvádí i čisté toky rozvojové pomoci (*net ODA*). Ty jsou očištěné o finanční toky do zemí skupiny DAC. V první řadě se jedná o splátky půjček. Za období 1987-2002 činily tyto odtoky průměrně 10% celkové rozvojové pomoci.

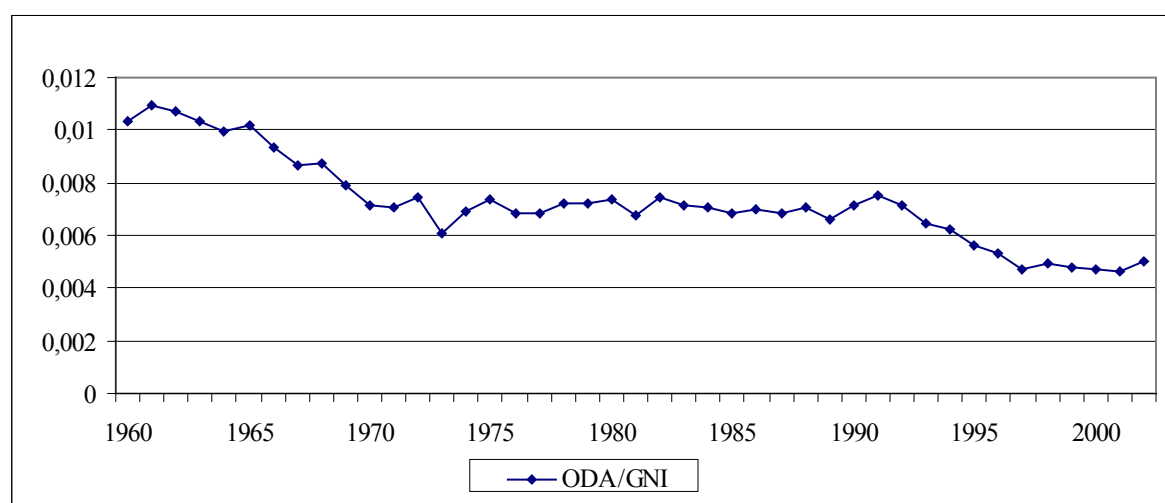
Plánované výdaje představují závazky dárců. Ne vždy se jich podaří plně dostat a obvykle nespočívá v dárcově neochotě slíbené prostředky poskytnout. Omezení je ve většině případů

²⁵ Popis iniciativy a jejich dalších cílů http://www.developmentgoals.org/Achieving_the_Goals.htm

na straně rozvojových zemí, ale existují i výjimky. Jak Paldam (1997:6) poznamenává, „Danida (dánská agentura rozvojové pomoci) má k dispozici tolik prostředků, že často ani není v jejích silách je všechny do rozvojových zemí alokovat“. Od původních hodnot přes 10% se dnes mezera mezi vykazovanými a reálně poskytnutými prostředky pohybuje do 5% závazků.

Vedle absolutních objemů rozvojové pomoci můžeme toky pomoci vyjádřit pomocí podílu pomoci na důchodu.

Graf 2: Podíl rozvojové pomoci na agregovaném důchodu zemí skupiny DAC



Zdroj: www.oecd.org/dac/dataquery

Graf 2 ukazuje vývoj podílu rozvojové pomoci na agregovaném důchodu zemí skupiny DAC. Od roku 1960, kdy rozvojová pomoc činila více než 1% celkového důchodu dárců, vykazuje podíl stabilní pokles. V roce 2002 nepřesáhl 0,5%. Poměr ODA/GNI ztotožňujeme s významem, jaký dárci pomoci přikládají. I přes růst celkových objemů pomoci, data ukazují na klesající důležitost rozvojové pomoci v bohatých zemích.

3.1.2 Alokace bilaterální rozvojové pomoci

Druhá kapitola měla za cíl ustanovit kritéria efektivní alokace rozvojové pomoci. V této části se na základě empirických studií pokusím určit hlavní charakteristiky skutečné alokace pomoci. Přitom budu převážně vycházet ze studie Alberta Alesiny a Davida Dollara (1998). Obecně se dá říci, že pomoc je alokována do zemí s nízkým důchodem (*low income countries*) bez ohledu na jeho výši. Dárci dále již nerozlišují mezi jednotlivými rozvojovými zeměmi²⁶ Avšak pomoc prudce klesá, jakmile se příjemce pomoci dostane mezi země se

²⁶ Částečně má tato skutečnost následek to, že korelace mezi rozvojovou pomocí a počátečním důchodem je kladná (bohatší země dostane více pomoci), a to je při snižování chudoby jako hlavního cíle pomoci překvapivé.

středním důchodem (*middle income countries*). Pro dárce je podstatnější, zda země příjemce je mezi skupinu zemí s nízkým důchodem, a dále nerozlišuje mezi faktickou úrovní důchodu. Země s méně obyvateli dostávají více pomoci *per capita*, a tudíž země s více obyvateli obdrží nižší objem rozvojové pomoci, než by jim podle počtu obyvatel náleželo, pokud by se pomoc alokovala podle populačního kritéria. Je to proto, že dárce alokují pomoc do zemí, kde má největší dopad *per capita*. Demokratické a otevřené země²⁷ dostanou více pomoci. Koloniální minulost příjemce rovněž zvyšuje objem obdržené rozvojové pomoci.

Podle Alesiny a Wederové (1999) neplatí, že země s vyšší mírou korupce obdrží menší objemy pomoci. Dokonce pokud se jako vysvětlovaná proměnná použije poměr pomoci ke státním výdajům, tak více zkorumpované země získávají více pomoci²⁸.

Alesina a Dollar (1998) zvolili logaritmický model, kdy za vysvětlovanou proměnnou dosadili rozvojovou pomoc a za vysvětlující proměnné počáteční důchod, velikost populace, stupeň liberalizace obchodu, demokracie, osobních svobod, koloniální historie a poměr FDI/HDP.

Koeficienty u jednotlivých vysvětlujících proměnných nám dají představu o významu její změny na objem obdržené pomoci. *Ceteris paribus*, země relativně²⁹ otevřená obdrží o **17%** více pomoci než země uzavřená. Demokratická země obdrží o **36%** rozvojové pomoci víc než země nedemokratická. Země s relativně dlouhou koloniální minulostí obdrží o **72%** pomoci více než země bez koloniální minulosti.

Co se týká strategických zájmů vyjádřených pomocí hlasovacích koalic v OSN, ty jsou statisticky signifikantní u hlavních dárců. Země relativně často hlasující s Japonskem a dostávající japonskou rozvojovou pomoc obdrží o **200%** více pomoci. Stejně tak Francie a Spojené státy zvyšují pomoc s rostoucí korelací hlasování o **82%**, respektive **65%**.

Tyto výsledky ukazují na skutečnost, že politické a strategické zájmy jsou pro dárce při alokaci pomoci důležitější než kritéria kvality hospodářské politiky či demokratické zřízení³⁰.

²⁷ Země se považuje za otevřenou, pokud neklade přílišné bariéry a kvóty na dovoz. Jedná se tedy o přístupnost z hlediska obchodu. Je měřena Sachs-Warnerovým indexem. Demokracie je vyjádřena Freedom House Indexem a zahrnuje svobodu projevu, dodržování lidských práv.

²⁸ Může to být následek toho, že vysoká míra korupce sníží objem vybraných prostředků dostupných na veřejné finance, neboť umožní neplacení daní a rozsáhlou černou ekonomiku, a tedy podíl pomoci na vládních výdajích vzroste. Existují dokonce i země, kde je objem rozvojové pomoci větší než objem vládních příjmů z vybraných daní.

²⁹ Relativně v této části znamená hodnotu vyšší o jednu standardní odchylku nad střední hodnotou populace příjemců pomoci.

³⁰ Politické a koloniální proměnné zvyšují koeficient determinace více než ostatní proměnné, pokud jsou uvedeny v regresi samostatně. Zvýhodnění bývalých kolonií nespočívá jen v tocích pomoci, ale zahrnuje širší škálu výhod. Evropská Unie například poskytuje svým bývalým koloniím preferenční přístup na svůj jinak velmi chráněný trh (Lomé Convention 2000)

A opravdu, nedemokratická země s koloniální minulostí obdržela průměrně 25 dolarů *per capita*, zatímco demokratická země bez koloniální minulosti obdržela jen 14 dolarů. Obdobná je situace v porovnání bývalých kolonií a zemí, které přijaly "otevřenou" hospodářskou politiku. "Uzavřené" bývalé kolonie dostaly 23 dolarů *per capita*, zatímco "otevřené" země bez koloniální minulosti obdržely jen 13 dolarů *per capita*. I přes tyto závěry empirické výpočty potvrdily hypotézu, že dárci, byť slabě, rozlišují mezi demokratickými a nedemokratickými zeměmi a zeměmi otevřenými a uzavřenými. Ovšem je nutno poznamenat, že rozdíly v pomoci jsou podstatně menší než rozdíly u bývalých kolonií.

Burnside a Dollar (2000:864) docházejí k závěru, že toky bilaterální rozvojové pomoci ani odpuštění dluhů vysoce zadluženým zemím s nízkým důchodem **nejsou** alokovány do zemí s dobrou hospodářskou politikou.

Závěry ukazují na skutečnost, že země, kam pomoc plyne na základě strategických a historických pohnutek, by obdržely méně pomoci za použití hospodářské politiky jako kritéria alokace.

Pokud tedy rozvojová pomoc není alokována do zemí s dobrou hospodářskou politikou, oceňují alespoň dárci úsilí země, která prochází demokratizačním procesem, nebo která liberalizuje zahraniční obchod? Pomoc by mohla významně pomoci zmírnit počáteční bolestivé dopady, získat politickou podporu obyvatelstva a poskytnout čas k dokončení reforem. Alesina a Dollar (1998) tuto myšlenku potvrzují. Dárci krátkodobě zvyšují pomoc v zemích, v nichž probíhá demokratizace, a to zhruba o 50%. V období před započatím reforem byla pomoc průměrně ve výši 27 dolarů *per capita*, v období přechodu k demokracii pomoc průměrně vzrostla na 41 dolarů *per capita* a poté klesla a udržela se na úrovni okolo 35 dolarů *per capita*. To samé, třebaže v menší míře (o 25%), platí o zemích, které liberalizovaly zahraniční obchod. Po určité době pomoc v obou případech klesá, ale stále je vyšší než v předcházejícím období. Tedy dárci jasně oceňují úsilí reformujících zemí.

Pokud se země vydává opačným směrem, tedy ekonomicky se uzavírá, nebo se odklání od demokratických institucí, dárci pomoc sice snižují, ale v menší míře v porovnání se zvýšením v důsledku pro demokratických kroků.

Dárci obvykle zvyšují rozvojovou pomoc, pokud dochází k reformám. Ale platí tento vztah i obráceně, tedy, že nárůst pomoci může vést k reformám?

Vztah rozvojové pomoci a podněcování reforem není zcela jasný a empirická evidence svědčí o nízké schopnosti pomoci stimulovat změny. Burnside a Dollar (2000) zjistili, že nárůst pomoci v průměru nevyústí v lepší hospodářskou politiku. Větší objemy pomoci vedly k

reformám ve stejném počtu případů, jako vedly k reformám i pokles pomoci. Ke stejným závěrům dochází Rodrick (1996) a Sachs (1994).

V hodnocení pomoci a stimulace reforem tedy musíme být spíše skeptičtí a nemůžeme usuzovat o dopadech plynoucích ze změn v objemu pomoci, a to ani podmíněné. Iniciable reforem je otázkou politické ekonomie v zemi příjemce. Rozvojová pomoc a její dárci tedy mají reformní země hledat, nikoliv je sami tvořit.

3.1.3 Jednotliví bilaterální dárci

Alokace rozvojové pomoci jako celku přikládá větší váhu na politické a strategické ohledy než na faktory dobré hospodářské politiky či demokracie. To je jeden z důvodů neúspěchu rozvojové pomoci. Pomoc je neúspěšná, neboť není alokována do zemí, kde by byla efektivní. Existují však mezi dárci rozdíly? A pokud ano, existují dárci, kteří kladou důraz na hospodářskou politiku, demokracii a úroveň důchodu?

Pro velký počet dárců³¹ se zaměřím jen na hlavní. Dominantní dárci bilaterální pomoci jsou Francie, Japonsko, Nizozemí, Kanada, severské země Dánsko, Finsko, Norsko, Švédsko, Spojené státy a Velká Británie.

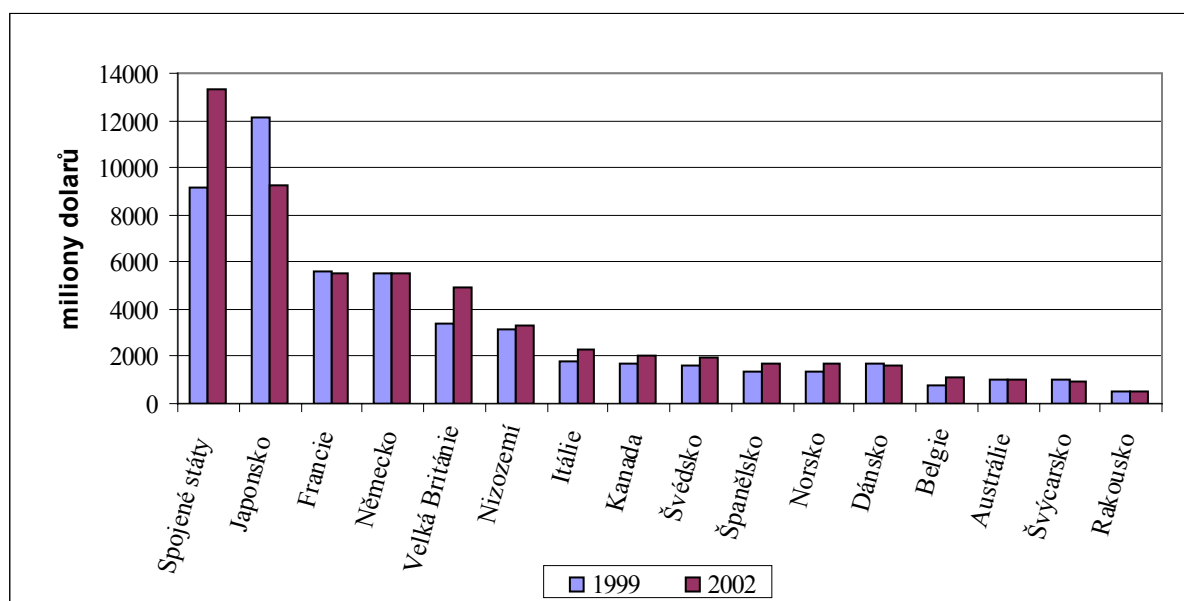
Tito dárci patří k největším dárců jak absolutně (graf 3) tak ve svém úsilí (poměr poskytované rozvojové pomoci k národnímu důchodu graf 4).

³¹ V Development Assistance Committee, jenž sdružuje hlavní dárci ze zemí OECD a publikuje hlavní statistiky o rozvojové pomoci, je uvedeno 22 států. Dárcovská komunita dále zahrnuje multilaterální organizace typu Světové banky, a regionální banky. Těch je celkem 31. K tomu je nutno přičíst dárci ze středně vyspělých zemí, Českou republiku nevyjímaje, země skupiny OPEC a mnoho nevládních organizací (zhruba 300).

V České republice je rozvojová pomoc pod záštitou Ministerstva zahraničí. Pomoc je součástí naší zahraniční politiky, v jejímž rámci ministerstvo „vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a vnější ekonomické vztahy“. Objemy celkové pomoci stabilně překračují 300 milionů korun.

Zdroj: <http://www.mzv.cz/pomoc>

Graf 3: Absolutní toky rozvojové pomoci



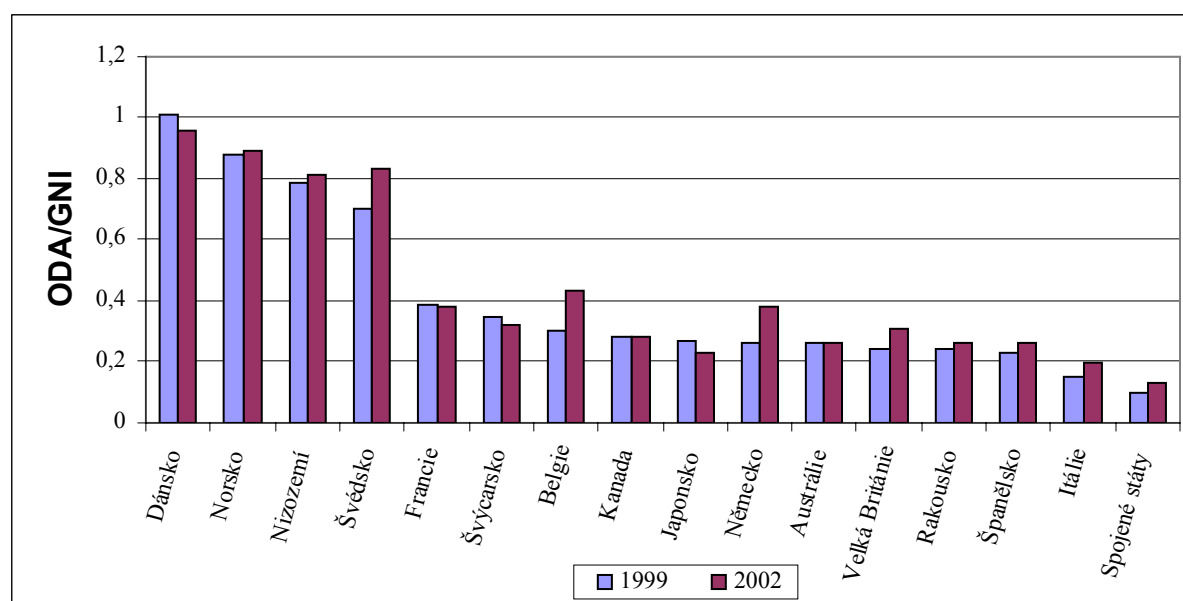
Zdroj: www.oecd.org/dac/dataquery

Uvedené hodnoty jsou v milionech dolarů v cenách roku 2002. Změny v objemech poskytované pomoci se obvykle projevují s jistým zpožděním, protože projekty financované rozvojovou pomocí jsou často koncipovány na delší časové období a tak alokace pomoci je zčásti předurčena předchozími rozhodnutími. Na reálné změny v objemu pomoci můžeme usuzovat s dvou až tří ročním zpožděním.

Japonsko omezilo rozvojovou pomoc oproti roku 1999 o více než třetinu následkem hospodářských obtíží po asijské krizi roku 1997 z 1,53 miliardy dolarů na stávajících 0,92 miliard v roce 2002. I přes svoji izolacionistickou rétoriku posledních let Spojené státy navýšily fondy rozvojové pomoci v porovnání s rokem 1999 téměř o polovinu a staly se tak opět největším světovým dárce.

U ostatních dárce zůstaly toky pomoci na konstantní úrovni nebo mírně vzrostly.

Graf 4: Úsilí bilaterálních dárců



Zdroj: www.oecd.org/dac/dataquery

Vedle absolutních objemů rozvojové pomoci se dárci mohou porovnávat podle úsilí, tedy podle toho, jakou část z důchodu dávají na rozvojovou pomoc. Zde vynikají tři skandinávské země, které na rozvojovou pomoc dávají stabilně přes 0,83% GNI. Dánsko jako nejštedřejší dárců po celá devadesátá léta dokonce překračovalo 1% GNI. Organizace spojených národů doporučuje podíl rozvojové pomoci na GNI na 0,7%, Evropská komise na 0,35%.

Acharya et al. (2004) popisuje několik zajímavých skutečností. V rozvojové zemi přijímající pomoc průměrně působí 26 oficiálních dárců z toho je průměrně 14 bilaterálních. Z oficiální dárcovské komunity, která čítá 53 subjektů (22 zemí a 31 multilaterálních institucí), polovina alokuje pomoc do všech zemí přijímajících pomoc. V případě bilaterálních dárců jsou to téměř dvě třetiny. Dárci se brání alokování pomoci do úzkého okruhu příjemců. Pomoc od členů DAC směřovala v období 1999-2001 průměrně do 107 zemí³². Přes 80% hodnoty bilaterální rozvojové pomoci bylo rozděleno do projektů mající celkovou hodnotu pod 1% dárcova rozpočtu na rozvojovou pomoc. I země s relativně malým objemem poskytované pomoci jako Rakousko a Belgie směřovaly za uvedené období pomoc do 114 respektive 104 zemí. Pozoruhodná je rovněž tendence i malých bilaterálních dárců zahrnovat ve svých

³² V roce 2003 OECD uváděla 163 zemí oprávněných pro příjem rozvojové pomoci. Hranice pro rozvojovou pomoc byla stanovena na 9 205 dolarů GNI *per capita*, počítanou podle průměrného směnného kurzu roku 2002. Země střední a východní Evropy s výjimkou Albánie nejsou vedeny na tomto seznamu. Rozvojovou pomoc (ODA) tedy nedostávají. Mohou však obdržet hospodářskou pomoc (official aid). Tu poskytují zejména multilaterální instituce a spočívají hlavně v půjčkách za zvýhodněných podmínek.

Zdroj: http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_34485_2093101_1_1_1_1.00.html

programech široké spektrum cílů rozvojové pomoci a zjevná neochota specializovat se na malý počet témat. Zaměstnanci agentur jsou často přesunováni mezi zeměmi a nemají šanci získat hlubší znalosti o příjemci.

Pro všechny bilaterální dárce bez rozdílu platí, že pokud měli kolonie, je tato proměnná vysoce signifikantní a může být interpretována jako elasticita mezi dobou strávenou pod koloniální nadvládou a objemem rozvojové pomoci. V případě zdvojnásobení doby, kdy země byla francouzskou kolonií, tato země obdrží dvojnásobné množství rozvojové pomoci. U Japonska se jedná o nárůst dokonce o 165%. Avšak je nutno poznamenat, že Japonsko dává jen 6,3% veškeré pomoci svým několika málo bývalým koloniím, zatímco Velká Británie a Francie 78% a 57% - obě země byly koloniálními velmocemi, a proto je nárůst pomoci menší. Strategické zájmy vyjádřené pomocí hlasování v OSN jsou signifikantní u všech výše zmíněných dárců, s výjimkou severovýchodních zemí.

Alesina a Dollar (1998) se bohužel nevyjadřují ke geografickým souvislostem alokace pomoci, které alespoň u některých dárců hrají důležitou roli. Strategické zájmy ani koloniální historie nemusí být nutně postačujícími proměnnými, které tento aspekt pokryjí. Týká se to především neevropských dárců. Japonsko s třetí největší ekonomikou světa je obklopeno rozvojovými zeměmi a navíc je velmi závislé na dovozu surovin a tak hlavní část pomoci směřuje nejbližším sousedům. V obdobné situaci je Austrálie a Nový Zéland, kde se alokace pomoci zaměřuje na Papuu Novou Guineu a země jihovýchodní Asie a jižního Pacifiku. U těchto dárců alokace podle geografického klíče často splňuje zároveň i humanitární a ekonomické zájmy³³.

Důchod je signifikantní determinantou alokace pomoci u skandinávských zemí a Spojených států. U Francie data téměř neukazují na vztah pomoci a úrovně důchodu. Co se týče ekonomické otevřenosti, jednotliví dárci mají snahu alokovat dvojnásobné množství pomoci do otevřené ekonomiky než do uzavřené, *ceteris paribus*. Díky tomu, že strategické a koloniální zájmy jsou důležitější, výsledná alokace nečiní rozdíly v ekonomické uzavřenosti s výjimkou severovýchodních zemí.

Demokracie je podstatný faktor pro Spojené státy, skandinávské země, Kanadu a Nizozemí. Francie ji vůbec nezohledňuje. Úroveň korupce je podstatný faktor ovlivňující rozhodování skandinávských zemí, které také alokují více pomoci do zemí s menší korupcí. Naproti tomu Spojené státy poskytují pomoc spíše do zemí s vyšším výskytem korupce. V souvislosti s

³³ Menšiny ve vyspělých zemích se snaží prosazovat toky bilaterální pomoci do vlasti, např. Afričané ve Francii, Turci v Německu, Indové ve Velké Británii.

alokací americké rozvojové pomoci je nutno poznamenat, že z více než 30% směřuje na Střední východ, především do Egypta a Izraele.

Předchozí část dokumentovala rozpor mezi skutečnou a optimální alokací rozvojové pomoci. Ukazuje, že hospodářská politika není obecně používaný princip pro alokaci rozvojové pomoci. Alespoň z části popřela alokační kritéria první kapitoly. V následující části popíši v jaké podobě dárci pomoc reálně distribuují a zda berou ohled na doporučení o optimální alokaci z hlediska procedurálních kritérií první kapitoly.

3.2 Forma pomoci

Předcházející část ukázala rozpor mezi optimální a skutečnou alokací pomoci. V této části se zaměřím na skutečnou podobu dodávané pomoci. Budu se zabývat faktory, které příjemcům ztěžují využití pomoci, zvyšují transakční náklady a tedy snižují reálnou hodnotu rozvojové pomoci.

Vzhledem k zeměpisnému oddělení dárce a příjemce pomoci je mechanismus zpětné vazby oslaben. U standardního veřejného statku, kterým rozvojová pomoc je (viz 4. kapitola), mají příjemci možnosti ovlivnit formu či změny v poskytování statku.

U rozvojové pomoci se dárcovská komunita musí spoléhat na zpětnou vazbu od rozvojových zemí. Ta obvykle má formu dotazníkových šetření, rozmanitých zpráv a výzkumů. Jedním z nejnovějších je Needs Assessment Survey (DAC 2003). Podrobně studuje 11 příjemců reprezentujících komunitu příjemců pomoci.

Cílem studie bylo odpovědět na dvě otázky: Jak mohou dárci zlepšit distribuci rozvojové pomoci s ohledem na vlastnictví reforem, rozvoj recipientských kapacit a transakčních nákladů rozvojové pomoci a jaké praktiky současné rozvojové pomoci největší měrou snižují efektivitu rozvojové pomoci.

Na základě studie se objevují čtyři oblasti možného zlepšení. První a zdaleka nejčastěji zmiňovaná překážka spočívala ve skutečnosti, že *rozvojová pomoc podporuje projekty, které jsou v rozporu s cíly a záměry recipientské vlády*. Jinými slovy, projekty se do země nehodí buď jako takové, nebo z důvodu technických obtíží. Dárci nemají zkušenosti s místním prostředím a pomoc řídí podle svých zájmů a cílů. Potom dárci odmítají přizpůsobit pomoc vládní politice v sektoru. To na jedné straně nemusí být nutně negativní, ale, jak již bylo uvedeno dříve, pomoc není podstatný determinant změn hospodářské politiky (Burnside a Dollar 2000, Sachs 1994).

Za druhé, příjemci pomoci upozorňují, že *rozvojová pomoc je distribuována v nevhodné formě* pro příjemce. Tím dárce vytváří dodatečné náklady a snižuje hodnotu pomoci. Týká se to především podmíněné, vázané a technické pomoci. Dárci nejsou ochotni poskytovat rozvojovou pomoc jako přímou rozpočtovou podporu. Acharya et al. (2003) dokládá, že obecná rozpočtová podpora je i v dnešní době neobvyklá. To je pozoruhodné i z hlediska, že tato forma pomoci snižuje transakční náklady a zvyšuje vlastnictví reforem. Nemá v sobě zabudované mechanismy, které její hodnotu systematicky snižují.

Za třetí, rozvojové země zdůrazňují, že dárcovské procedury spjaté s distribucí pomoci a hodnocením projektu vyžadují *značné administrativní zdroje* rozvojových zemí. Příjemci jsou povinni monitorovat projekt a podávat rozsáhlé zprávy, neboť dárci se zodpovídají za veřejné výdaje domácí vládě. Například Tanzanie musela vytvořit v roce 2002 přes 2400 zpráv pro dárce, kteří zaštiťovali přes 1000 různých projektů (Easterly 2003). Pomoc tak vytváří velkou zátěž na administrativní kapacity příjemce.

Za čtvrté, rozvojové země zdůrazňují *význam vzájemné důvěry*. Její nedostatek je příčinou pomalého budování institucionálních kapacit a tedy i zpomalování procesu osamostatňování příjemce. Kapacity příjemců pomoci nejsou mnohdy považovány za dostatečně vyspělé, aby mohly splnit dárcovy požadavky a nároky. Agentury rozvojové pomoci si proto vytvářejí vlastní paralelní administrativní struktury, které umožní využití celé rozvojové pomoci.

3.3 Existují vzory pro optimální alokaci pomoci?

Bilaterální dárci kladou při alokaci pomoci značný důraz na strategické a hospodářské zájmy. Rozvojová pomoc pro ně představuje součást zahraniční politiky. Na efektivitě pomoci se to musí projevit. V této souvislosti se ale nabízí otázka, zda existuje potenciální vzor pro alokaci bilaterální rozvojové pomoci podle kritéria hospodářské politiky. Přímé zahraniční investice a multilaterální rozvojová pomoc by mohly být takovými toky.

3.3.1 Rozvojová pomoc a přímé zahraniční investice

Přímé zahraniční investice (FDI) představují nejužší vymezení soukromých kapitálových toků. Soukromé investice mají na rozdíl od rozvojové pomoci jediný cíl: mají přinést zisk a proto by měly být alokovány podle kritéria efektivity.

Přímé zahraniční investice v rozvojových zemích obvykle směřují k jednotlivým podnikům, podporují soutěžní prostředí a rozvoj hospodářství. Zahraniční investoři přinášejí zkušenosti,

system řízení, technologie i prostředky³⁴. Rozvojové země nabízejí potenciálně vysoký mezní výnos kapitálu.

Alesina a Dollar (1998) poukazují na fakt, že vláda zákona (rule of law) a hospodářská politika jsou důležitým determinantem FDI; ty jsou však necitlivé k demokratickým institucím jako takovým. Je pro ně důležitá vynutitelnost smluvních vztahů, stupeň liberalizace ekonomiky, nikoli demokracie *per se*. Naopak rozvojová pomoc jako součást veřejných rozpočtů reaguje na demokratické instituce a s menším ohledem na vynutitelnost práva. Strategické a politické zájmy hrají v porovnání s alokací rozvojové pomoci méně významnou roli při určování toků těchto investic. FDI by měly být citlivé na míru korupce, neboť se jedná o dlouhodobé soukromé investice. Podle Alesiny a Vederové (1999) rostoucí míra korupce snižuje toky soukromých investic.

Pro určení soukromých kapitálových toků je hospodářská politika signifikantní proměnnou. Proto bychom podle závěrů první kapitoly mohli chápat FDI jako vzor pro alokaci rozvojové pomoci. Soukromé investice však jsou svoji podstatou odlišné toky, jen velmi malá část směřuje do nejméně rozvinutých zemí. Objemy rozvojové pomoci obvykle převyšují přímé soukromé investice v zemích hodnocených jako nízkopříjmové (*low middle income countries*) a v zemích chudších.

Rozdíly mezi alokací rozvojové pomoci a přímých zahraničních investic lze shrnout následovně: soukromí investoři převážně reagují na ekonomické podněty a mají jediný cíl ve tvorbě zisku. Na druhé straně rozvojová pomoc vedle ekonomických a politických zájmů zohledňuje i altruismus a snahu pomoci, čemuž odpovídá i rozmanitost jejího působení. Pokud zahraniční investice a rozvojová pomoc směřují mezi země s nízkým důchodem, lze FDI použít jako vzor pro alokaci pomoci na základě kritéria kvality hospodářské politiky.

3.3.2 Alokace multilaterální rozvojové pomoci

Multilaterální organizace (Světová banka, Evropská investiční banka) jsou nepolitické instituce. Oproti bilaterálním dárčům mají relativně transparentní kritéria alokace pomoci, mají zkušenosti s velkými projekty a obecně požívají větší důvěry. Nemají být nástroji zahraniční politiky a měly by tedy dávat pomoc do zemí, které si to zaslouží; ať již demokratickým zřízením, hospodářskou politikou nebo nízkou korupcí. Ovšem podle Alesiny

³⁴ Na druhou stranu mohou FDI působit i negativně na dlouhodobý rozvoj. Někteří investoři se mohou zaměřovat na dosažení krátkodobých cílů. Neváhají si proto k realizaci projektů pomoci korupcí, investice mohou mít malou vazbu na domácí ekonomiku a závažné ekologické a sociální dopady. Nicméně dnes se i nadnárodní korporace snaží reagovat na veřejné mínění a přizpůsobují aktivity potřebám rozvojovým zemím

a Wederové (1999) nejsou velké rozdíly mezi alokací multilaterálních a bilaterálních dárců. Neumayer (2003) uvádí, že i multilaterální dárci dávají více pomoci zemím s méně obyvateli, preferují bývalé kolonie (!), a míra korupce se nezdá být podstatným faktorem při rozhodování. Agregovaná multilaterální pomoc oceňuje politické svobody s většími toky pomoci. I multilaterální organizace alokují pomoc hlavně do zemí s nízkým důchodem (low income countries)³⁵. Agentury rozvojové pomoci Organizace spojených národů mají tendenci distribuovat více pomoci do zemí vzdálenějších od center západního světa. Mimoto silně zohledňují životní úroveň v zemi příjemce.

Multilaterální rozvojovou pomoc tedy nemůžeme dávat za vzor, neboť se potýká s podobnými obtížemi jako pomoc bilaterální.

3.4 Shrnutí

Na závěr této kapitoly se patří uvést náklady příležitosti současné alokace. Rozvojová pomoc v současné podobě pomůže zhruba o **10 milionům** lidí ročně na trvalo opustit hranici chudoby. Collier a Dollar (2002) odhadují, že pokud by pomoc byla alokována podle kritéria hospodářské politiky, zvýšil by se tento počet na **19 milionů za rok** při identickém objemu pomoci. Tedy náklady příležitosti stávající alokace přesahují **9 milionů** lidí žijících za méně než 1 USD za den. Pomoc je efektivní jen o málo víc než z 50%. Náklady příležitosti jsou zřejmé.

Rozvojová pomoc není příliš úspěšná ve svém hlavním záměru: ve snižování chudoby a podpoře hospodářského růstu. Částečně je tomu tak proto, že je alokována do zemí, které pro její využití nemají předpoklady. Celková alokace pomoci má jen málo společného s chudobou, demokracií a dobrou hospodářskou politikou. Dárci jako celek upřednostňují politická a strategická kritéria. Blahobyt rozvojových zemí je druhořadý, dárci upřednostňují vlastní zájmy.

Přesto mezi dárci můžeme najít velké rozdíly. Skandinávské země zohledňují demokracii i dobrou hospodářskou politiku. Spojené státy se chovají obdobně s výjimkou alokace jedné třetiny veškeré pomoci do Egypta a Izraele. Pro Francii a Japonsko nejsou demokracie a chudoba rozhodujícím faktorem pro alokaci pomoci. Multilaterální a bilaterální rozvojová pomoc nevykazuje podstatné rozdíly v alokaci.

³⁵ Ram (2003) dochází k překvapivému závěru a to, že bilaterální pomoc je efektivnější v stimulaci hospodářského růstu. Konkrétně jedno procentní nárůst bilaterální pomoci znamená zvýšení růstu o jednu třetinu až o tři čtvrtiny procentního bodu. Naproti tomu jedno procentní nárůst multilaterální pomoci sníží míru růstu o půl až jeden procentní bod.

Pomoc je distribuována ve velkých projektech s malou účastí lokálních subjektů. Často je projekt připraven jen s ohledem na potřeby a cíle dárce pomoci a je dodán v nevhodné podobě. Dárci tak vyvstávají náklady na využití pomoci, na rozvojovou pomoc dáváme reálně méně než kolik vykazují statistické údaje.

Současná alokace rozvojové pomoci je optimální a rovnovážná pouze z pohledu dárce, který rozvojovou pomocí sleduje více cílů. Je obrazem toho, kolik jsou dárci ochotni dát na boj s chudobou. Boj s chudobou je naší prioritou jen do té míry, jak moc odpovídá podílu pomoci efektivně snižující chudobu na celkovém objemu pomoci. Příčinami toho, proč dáváme relativně malé množství pomoci efektivně snižující chudobu a proč tak velký objem pomoci nemá na snižování chudoby vliv, se budu zabývat v následující kapitole.

Kapitola IV

Rozvojová pomoc jako veřejný statek

V předchozí kapitole jsem dokumentoval, že rozvojová pomoc není efektivní při snižování chudoby a podpoře hospodářského růstu, neboť je z velké části je alokována do zemí, které nemají pro její využití předpoklady.

V čtvrté kapitole budu hledat příčiny neefektivní rozvojové pomoci naopak na straně dárce. Zaměřím se na pomoc z pohledu dárcova politického trhu. Vymežím dva zdroje domácí politické podpory a roli politiků, kteří maximalizují podporu od obou skupin. Dále poukáži na efekt odlišných hodnot dominujících v zemích dárce a příjemce. Na závěr objasním vliv agentur distribuujících pomoc a jejich působení na efektivitu rozvojové pomoci.

V první části bude popsána specifická pomoc jako veřejného statku. V následující části jsou zkoumány zdroje poptávky po pomoci. Dále poukáži na odlišné hodnoty dárce a příjemce. Ve druhé části bude popsáno jednoduché schéma poskytování rozvojové pomoci. Působení agentur distribuujících pomoc bude věnována samostatná kapitola.

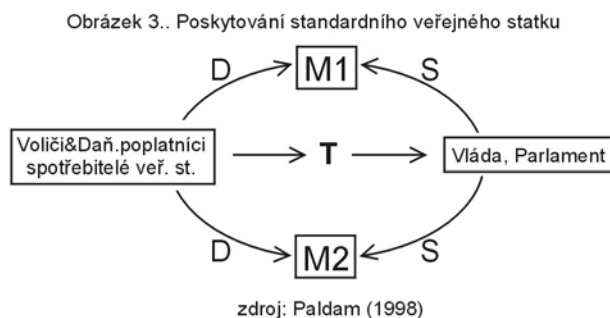
4.1 Rozvojová pomoc jako veřejný statek

Bilaterální rozvojová pomoc je pro subjekty v dárcovské zemi čistě veřejným statkem. Není možné někoho vyloučit z její spotřeby. Žádný subjekt, který ji „spotřebovává“, nesnižuje její nabídku ostatním. Mezní náklady na zvýšení počtu spotřebitelů v dárcově zemi jsou z definice nulové, a tedy neexistuje důvod pro omezování její spotřeby. Aby pomoc nebyla suboptimální, měla by být tudíž poskytována veřejným sektorem. Soukromé trhy nezajistí Paretovsky optimální nabídku veřejných statků díky neochotě spotřebitelů dobrovolně platit za veřejné statky (problém černého pasažéra).

Cena veřejného statku je část daní, která je použita na financování příslušného veřejného statku. Na rozdíl od statků soukromé spotřeby není možné přizpůsobovat spotřebované množství veřejných statků individuálním preferencím (výjimku tvoří lokální veřejné statky). Nabídková křivka je vertikální. Z definice má každý jedinec k dispozici stejné množství veřejného statku. Změn v nabídce veřejných statků může být dosaženo působením na politickou reprezentaci při volbách či utvářením zájmových skupin.

Standardní model poskytování veřejného statku spočívá na principu dvou trhů. Na prvním trhu (M1) voliči poptávají veřejné statky a politici nabízejí programy. Výsledkem je stanovení koše vládou nabízených statků a příslušných daňových nákladů. Na druhém trhu (M2)

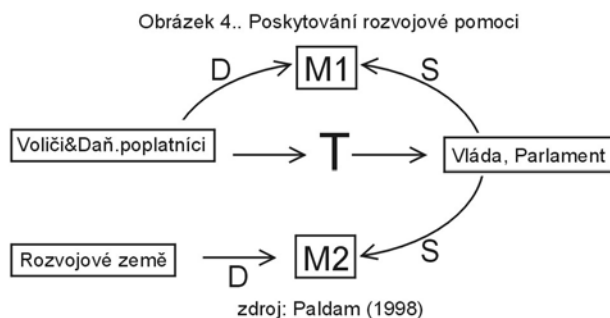
vystupuje vláda (zastoupená státním aparátem) jako dodavatel jednotlivých veřejných statků. Zde voliči poptávají konkrétní statky. U většiny veřejných statků jsou tyto dva trhy v úzkém sepětí a konzumenti jsou podmnožinou daňových poplatníků, byť často velmi malou a roztroušenou. Schéma poskytování standardního veřejného statku je popsáno na obrázku 3.



Poskytování rozvojové pomoci je odlišné; finálními spotřebiteli pomoci je třetí strana, totiž subjekty v recipientské zemi. Hlavním rozdílem oproti klasickému modelu veřejného statku je *nepřítomnost konzumentů rozvojové pomoci*, obyvatel rozvojových zemí, na dárcovském politickém trhu. Výsledkem separace dárce a příjemce rozvojové pomoci je skutečnost, že dodávaná pomoc se liší od pomoci poptávané rozvojovými zeměmi. Poptávka je utvářena podle preferencí a hodnot voličů, firem a nevládních organizací,³⁶ a cílem politiků je maximalizovat celkovou podporu z poskytování rozvojové pomoci. Toho je možné dosáhnout především uspokojením domácích voličů a firem. Trhy, jež jsou u veřejných statků charakterizované identickými preferencemi, jsou u rozvojové pomoci vedeny dvěma rozdílnými druhy preferencí. Není tudíž zřejmé, že rozvojová pomoc bude odpovídat preferencím konečných spotřebitelů. Ti postrádají účinné mechanismy k dosažení optimální struktury a objemu vlastní spotřeby.

³⁶ Nevládní organizace by měly prosazovat především zájmy rozvojových zemí, ale i ony narážejí na stejné problémy jako státní agentury rozvojové pomoci. Podrobnější popis obsahuje například Easterly (2003).

Domácí trh určí tedy základní principy poskytování pomoci a její velikost a cenu (část rozpočtu, daní) k alokaci rozvojové pomoci. Vláda, reprezentovaná v případě bilaterální pomoci příslušnými agenturami, nabízí v rámci určených principů konkrétní pomoc rozvojovým zemím (obrázek 4).



4.2 Zdroje poptávky po rozvojové pomoci

Rozvojová pomoc je charakteristická specifickým vztahem těch, kdo ji financují, a jejich konečných spotřebitelů. Jde o transfer směřující mimo dosah daňových poplatníků i politiků, kteří o ní rozhodují. Příjemci pomoci postrádají přímý vliv na ty, kdo o pomoci rozhodují. Rozvojovou pomocí se uspokojují potřeby lidí, kteří nemají hlasovací právo v dárcově zemi. Obvykle se uvádějí dva základní zdroje poptávky po rozvojové pomoci. První je založena na ekonomických a strategických zájmech dárce. Druhý zdroj poptávky plyne z etických a morálních postojů obyvatel vyspělého světa k chudým zemím.

Nejprve se budu soustředit na pomoc s ohledem na dárcův vlastní prospěch, zmíním ekonomické a strategické podněty; poté se zaměřím na etické ohledy poptávky po rozvojové pomoci.

4.2.1 Nealtruistické podněty rozvojové pomoci

Podpora pomoci, plynoucí z dárcova vlastního prospěchu, je založena na skutečnosti, že rozvojová pomoc podporuje ekonomické a politické zájmy dárcovy země. To je pádný argument zejména při zajišťování rozpočtových zdrojů.

Strategické a ekonomické zájmy jsou důležitým determinantem toků bilaterální pomoci. Rozvojová pomoc zvyšuje vývozy a snižuje nezaměstnanost. Nejčastěji se poukazuje na přínosy firmám exportujícím zboží a služby. Zemědělci mají prospěch z potravinové pomoci, dopravci ji doručí do cílové země; tato vázaná pomoc je ku prospěchu domácím firmám. Dále pomoc posiluje obchodní vztahy. Protože investice vyžadují údržbu, příjemce pomoci bude

nakupovat zařízení kompatibilní s původní investicí. Přijmeme-li hypotézu, že rozvojová pomoc pozitivně přispívá k hospodářskému růstu v rozvojových zemích, pak následně vzroste i poptávka po dovozech z vyspělých zemí, zejména u zboží s vysokou elasticitou dovozu³⁷.

Politické a strategické zájmy jsou podle empirických zjištění druhé kapitoly podstatnější při určování toků pomoci než dobrá hospodářská politika nebo demokracie. Podstatou takto poskytované pomoci je posílit politické a hospodářské vazby a udržet strategicky významné země ve sféře vlastního vlivu.

Rozvojová pomoc pak vystupuje jako součást dárcovy zahraniční politiky. Morgenthau (1962) stanovuje celkem šest podob pomoci v závislosti na tom, jaký účel skrze ni dárce sleduje. Je to 1. humanitární, 2. vojenská 3. pomoc na zajištění minimální úrovně veřejných statků, 4. pomoc jako úplatek, 5. pomoc jako posílení prestiže³⁸ a 6. konečně rozvojová pomoc.

Dárce nemusí alokovat všechny toky pomoci s cílem snížit chudobu a podpořit hospodářský růst. Některé toky pomoci nemají za úkol být kladným činitelem v řešení problémů rozvojových zemí, i když je jejich existence takto obhajována.

Rozmanitost cílů pomoci jakožto nástroje zahraniční politiky je zdůvodněna společensky přijatelnými tématy rozvoje a snižování chudoby. Vztah dárce a příjemce to však poznamená. Dárce, respektive domácí voliči, očekávají, že pomoc bude efektivní ve zvyšování životní úrovně rozvojových zemí. K tomu ale nedochází, neboť pomoc je použita na jiné účely než na proklamovaný rozvoj. Dárce se snaží zdůvodnit neúspěch pomoci neefektivitou na straně příjemce. Výsledkem je deziluze nad výsledky rozvojové pomoci a díky její nízké efektivitě její klesající domácí podpora.

4.2.2 Altruistické zdůvodnění existence rozvojové pomoci

Morální a etické pohnutky tvoří významný zdroj poptávky po rozvojové pomoci. Mnohé subjekty se domnívají, že je jejich povinností – jako obyvatel vyspělého světa – pomoci chudým zemím ve snižování chudoby a podpoře hospodářského rozvoje. Odkud pochází myšlenkové zdroje pro transfer prostředků do rozvojových zemí? Tři hlavní soudobé proudy spočívají v principu kompenzace minulých příkoří či nahrazení nedostatku přírodních zdrojů,

³⁷ Vhodná rozvojová pomoc vytváří pro firmy síť budoucích odbytišť.

³⁸ Zde se jedná o prestiž rozvojových zemí. Dárce může financovat projekt, který nemá vliv na zlepšení životních podmínek, ale který působí jako psychologický a hlavně politický argument. I relativně chudá země si dokáže, že je schopna se měřit s vyspělými zeměmi, pokud si může dovolit vybudovat symbolický „chrám“, ať je to moderní dálnice nebo jaderná elektrárna. Bez ohledu na to, že po dálnici nemá kdo jezdit a polovina země není elektrifikována.

v principu odpovědnosti za druhé v globalizovaném světě a ve snaze vyrovnat zřetelné nerovnosti v rozdělení blahobytu na světě.

První zdůvodnění toků rozvojové pomoci je založeno na myšlence, že bohaté země mají morální povinnost poskytovat rozvojovou pomoc kvůli svému chování v minulosti. Pomoc má vynahradit náklady, kterou nesly kolonizované země. Nerovná distribuce přírodních zdrojů představuje druhé vysvětlení pomoci. Přírodní zdroje jsou považovány za součást celosvětového dědictví a oblasti, které jimi byly bohatě obdarovány, jsou povinny se rozdělit o jejich prospěch s oblastmi méně šťastnými.

Pro koncepci pomoci jako odčinění historických příkoří nacházíme oporu i v empirických pozorováních. Podle druhé kapitoly bývalé koloniální mocnosti alokují podstatnou část pomoci do svých bývalých kolonií. *Ceteris paribus*, bývalé kolonie obdrží od dárcovské komunity jako celku o 72% pomoci více než země bez koloniální minulosti. Bývalé kolonie jsou rovněž zvýhodňovány oproti demokratickým zemím a vůči zemím, které mají liberalizovaný zahraniční obchod. Velká Británie dodává 78% a Francie 57% veškeré bilaterální rozvojové pomoci do svých bývalých kolonií.

Rozvojová pomoc jako reakce na nespravedlivé rozdělení přírodních zdrojů se nicméně nezdá být důležitým vysvětlením rozvojové pomoci (Ruttan 1989:416).

V poslední době široce diskutovaná globalizace se promítá i do rozvojové pomoci. Její etické zdůvodnění spočívá na předpokladu, že s rostoucí mezinárodní hospodářskou a politickou závislostí se rozšiřují i morální povinnosti z národní na mezinárodní úroveň. S přechodem k mezinárodní působnosti se zvyšuje i přebytek dostupný k redistribuci. Tento přebytek vyplývá ze skutečnosti, že efektivita využití specifických aktiv roste s velikostí společnosti, která je využívá. Je to interakce mezi jednotlivými subjekty společnosti, co dává těmto aktivům hodnotu, a tak společnost vytváří svojí existencí přebytek. Globalizovaný hospodářský prostor zvyšuje hodnotu přírodních, lidských zdrojů a část tohoto přebytku je dostupná k redistribuci³⁹.

Nerovnost v rozdělení blahobytu je důležitým faktorem poptávky po rozvojové pomoci. Zájem na snížení nerovnosti se vysvětluje buď na základě utilitaristického vnímání společenského užitku nebo pohledem učení Johna Rawlse (označme jej jako „rawlsismus“). Utilitarismus tvrdí, že blahobyť společnosti se rovná součtu blahobytu všech jejích členů.

³⁹ Tento argument je popsán v Ruttan (1989) s odkazem na Arrow (1983)

Společnost by proto měla být ochotna přesunout část blahobytu od bohatých ve prospěch chudých. Ve spravedlivé společnosti by se mezní užítky všech jejích členů měly rovnat. Na rozdíl od egalitarismu se zde nepředpokládá rovnost důchodů.

Toky soukromých investic se řídí pravidlem míry návratnosti. Pokud je míra návratnosti kapitálových investic vyšší v rozvojových zemích než v rozvinutých zemích, investice samozřejmě směřují do rozvojových zemí. Převáděno na toky rozvojové pomoci podle Ruttana (1989: 416), pokud by společenská míra návratnosti (social rate of return) byla vyšší než míra návratnosti soukromých investic, měla by vláda měla poskytnout zdroje na rozvojovou pomoc.

Rovnovážný stav by se ustanovil na úrovni, kde by další rozvojová pomoc představovala ztrátu užítku větší než je nárůst užítku v zemi nebo zemích dostávajících pomoc od příslušného dárce. Vzhledem k velké nerovnosti mezi zeměmi, a tedy velkým mezním užitekem rozvojových zemí z pomoci, takto vysoké úrovně transferů pomoci jsou nepravděpodobné.

Vnímání pomoci pohledem rawlsismu je odlišné. Hlavní ideu Johna Rawlse tvoří dva principy: a) ekonomické (a politické) instituce mají umožnit maximální svobodu; b) pokud tyto instituce umožňují nerovnost, pak ze všech institucí budou spravedlivé ty, které maximalizují důchod těch nejchudších (tzv. princip maxmin) Stoupenci rawlsismu podporují přesun majetku od bohatších k chudším až do momentu, kdy získávají právě ti nejchudší. Pokles užítku bohatých nehraje roli. Rozdíly v důchodech jednotlivých členů společnosti jsou vysvětlovány vlivem odlišného talentu, schopností nebo třídního původu a jsou přípustné jen tehdy, pokud z rozdílu plyne zvýšení blahobytu pro nejchudší členy společnosti. Pro rozvojovou pomoc by z toho plynulo, že by měla podpořit stav, kdy všechny země mají stejný přístup ke zdrojům surovin. Povolenu odchylkou by byl stav, kdy nerovnost přináší prospěch i nejchudším zemím. Pomoc by tak kompenzovala nevýhody plynoucí z nedostatku přírodních zdrojů. Tato idea je obdobou zdůvodnění pomoci jako kompenzace za nerovnou distribuci přírodních zdrojů.

Pro libertariánské filosofy je nicméně celá koncepce spravedlnosti určené konkrétní distribucí blahobytu pochybná. Považují spravedlnost za jedno z pravidel lidského chování, nikoliv za stav, ke kterému by se pomocí pravidel a redistribucí dalo dospět. Rozvojová pomoc pak nemůže být instrumentem naplňující sporné ideály rawlsismu.

4.3 Odlišné hodnoty dárce a příjemce

Bilaterální dárce patří k nejrozvinutějším a nejbohatším zemím světa. Pocházejí z rozdílného kulturního, společenského a historického prostředí. Voliči žijí v materiálním přebytku a jejich spotřeba dosahuje v porovnání s obyvateli rozvojových zemí až astronomických rozdílů, přičemž stabilně roste. Protože s rostoucí spotřebou klesá její mezní užitek budou spotřebitelé část důchodu vynakládat i na nekonzumní aktivity. Když jsou materiální potřeby více než zajištěny, mohou si dovolit sledovat i vyšší cíle.

Takto by se dala shrnout argumentace, kterou Inglehart (1977) použil při obhajobě tzv. *postmateriálních hodnot*. Mluví o přechodu v bohatých zemích západního světa od materiálních hodnot k postmateriálním hodnotám a hodnotové revoluci. Podle této teorie dochází k postupnému opouštění koncepcí efektivity, hospodářského růstu, maximalizace zisku a jejich nástrojů, tzn. přístupů, pomocí nichž západní společnost dosáhla stávajícího blahobytu. Jsou nahrazeny "vyššími" hodnotami a cíly, často nemateriální povahy, jako je altruismus. Proto se dnes více než dříve zaměřujeme na ochranu životního prostředí, bojujeme za rovnoprávnost mužů a žen, chráníme lidská práva⁴⁰.

Kritici ovšem poukazují na fakt, že efektivita je stále centrem zájmu i vysoce rozvinutých zemí a že úroveň spotřeby stabilně roste. Co se týče efektivity, její stabilní růst dovolí rozvinutým zemím uvolnit zdroje na aktivity, které by jinak nebyly uskutečněny, protože by nutné zdroje byly zapojeny jinde. K zajištění základních potřeb je nutno stále méně vstupů a ty jsou tak dostupné na jiné aktivity.

Paldam (1998:7) tvrdí, že uplatnění postmateriálních hodnot je dáno nejen klesajícím mezním užitekem spotřeby, ale i tzv. „*altruistickou mezerou v jinak racionálních (sobeckých) preferencích*“.

Tato mezera dovolí uplatnění postmateriálních hodnot, vždyť většina je ochotna přispět a dát peníze na dobrý účel. Jak moc a jak často se odvíjí od altruistických „oken“ v našich jinak materialistických a konzistentních preferencích. S klesajícím mezním užitekem pak souvisí zvětšování „neracionální“ mezery.

⁴⁰ V rámci postmateriálních hodnot dochází k odmítání peněz jako určující jednotky hodnoty. Úzký ekonomický pohled je nepřijatelný stejně jako princip ochoty platit. Jsou hodnoty, které nejsme schopni vyjádřit v penězích, a tak projekty nemohou být porovnány na základě přínosů a výnosů, vyjádřených pouze v penězích. Analýza nákladů a výnosů je nepřijatelná. V jistém ohledu je tento přístup správný, neboť je problematické vyjadřovat cenu čistého životního prostředí. Na druhou stranu účelem „peněžního“ přístupu je co nejvíce porovnat alternativy. Rozhodnutí by mělo být transparentní, a toho lze dosáhnout jen tehdy, pokud jsou rozhodovací kritéria jasně daná a kvantifikovatelná. I „peněžní“ přístup má své slabiny, ale jeho manipulace je o poznání obtížnější.

Postmateriální hodnoty se promítají do rozvojové pomoci. Jednak představují zdroj poptávky a současně mají vliv i na to, do jakých oblastí a na jaké projekty pomoc směřuje. Rozvojová pomoc je poskytována částečně podle hodnot dárcovy země, které jsou *odlišné od preferencí spotřebitelů rozvojové pomoci*.

Postmateriální hodnoty obsahují priority v sociální a kulturní oblasti, zrovnoprávnění žen a zlepšení životního prostředí. Pro obyvatele rozvojových zemí tyto cíle však mají malou hodnotu. Podle druhé kapitoly je to pomoc dodávaná podle dárcových hodnot a postojů, která klade největší obtíže na příjemce (DAC 2003). V první kapitole jsem uváděl jako faktory snižující efektivitu pomoci i nedostatečné vlastnictví reforem. A to je právě problém vznikající následkem rozdílných hodnot.

Hlavním problémem rozdílných hodnot je to, že produkuje výsledky, které příjemci nechtějí. Čím více dárce vkládá svoje hodnoty do rozvojové pomoci, tím se snižuje efektivita pomoci. *Projekty vyrobené podle postmateriálních hodnot budou mít tendenci k nízké udržitelnosti, neboť příjemci se neztotožní s těmito hodnotami. Jejich potřeby jsou jiné, jsou čistě materiální.*

4.4 Poptávka po rozvojové pomoci

Domácí poptávku po rozvojové pomoci tvoří voliči a firmy. Poptávka voličů je motivována *altruistickými podněty*, firmy poptávají rozvojovou pomoc na základě *komerčních zájmů*. Nesmíme zapomenout ani na nevládní agentury, zájmové skupiny a úředníky v agenturách rozvojové pomoci.

4.4.1 Voliči

Voliči představují široce definovanou skupinu, zahrnující i nevládní organizace. Rozvojová pomoc je svojí separací příjemců a plátců velmi specifickým veřejným statkem. Nezdá se ani, že by byla důležitým tématem ve volebním zápolení. Avšak jak ukazují četné průzkumy veřejného mínění v tradičních dárcovských zemích, transfery ve prospěch rozvojových zemí jsou téma se silnou a relativně stabilní podporou voličů. Průzkumy i v polovině devadesátých let, tedy v době, kdy mnozí mluvili o poklesu podpory rozvojové pomoci (*aid fatigue*), ukazovaly na silnou domácí podporu voličů (Otter 2003).

Lze však pouze deklarací obecné podpory vysvětlit existující rozvojovou politiku? Hlavní problém spočívá ve skutečnosti, že veřejnost nemá dostatek znalostí. Rozvojová pomoc je

obdobou komplexních státních politik, jako je obrana nebo zahraniční politika, kdy formulace příslušné politiky je svěřena do úzkého kruhu zasvěcených; na druhé straně však rozvojová pomoc není domácím politickým tématem. Výsledky průzkumů a od nich odvozená veřejná podpora budou značně ovlivněny tím, zda dotazovaní mají alespoň minimální znalosti problému. Respondenti sice pomoc podporují, ale nejsou schopni ani řádově určit velikost výdajů na pomoc. Obvykle výdaje silně nadhodnocují. Se znalostmi reálných výdajů podpora pomoci obvykle vzrůstá. Stejně tak roste i požadavek na zvýšení objemů pomoci. I s poměrně značným rozptylem v odpovědích vykazuje rozvojová pomoc stabilně vysokou míru podpory. V závislosti na znalostech respondentů a množství informací poskytnutých předem podpora kolísá mezi 70% a 80%⁴¹. K těmto závěrům dochází Otter (2003) na základě analýzy průzkumů veřejného mínění u dárců ze skupiny DAC⁴². Z vysoké úrovně podpory mezi voliči se dá usuzovat na velký význam nesobeckých preferencí v podpoře rozvojové pomoci, neboť jsou to právě voliči, kteří uvádějí altruismus jako hlavní motivaci pro poskytování pomoci. Z tohoto důvodu je obtížné soudit, zda poptávka po pomoci bude klesající funkcí "ceny", i kdyby ji voliči znali. *Ukazuje se, že spíše než k ceně je pomoc citlivá na to, jak voliči vnímají současnou hospodářskou situaci.* I obyvatelé ve vysoce rozvinutých zemích se zabývají otázkou, zda jsou dostatečně bohatí, aby si mohli dovolit financovat rozvojovou pomoc. Voliči se sice nezajímají o výsledný produkt, mají malé znalosti o rozvojové pomoci, ale mají jasnou představu o podobě pomoci. Vědí, na jaké oblasti by se pomoc měla zaměřovat. Spíše než o objem se zajímají o kvalitu pomoci, tj. zda by se měla poskytovat potravinová pomoc nebo pomoc na boj s chudobou, či zda by pomoc měla podpořit vzdělání. Pomoc má navzdory malé znalosti velkou voličskou podporu. Voliči přitom neznají reálnou úroveň výdajů na rozvojovou pomoc. Nejenže je na trhu rozvojové pomoci značně oslabena zpětná vazba, ale do značné míry poptávající neznají ani cenu produktu. Trh pomoci je značně nedokonalý trh.

4.4.2 Firmy

Vedle voličů představují *firmy* druhý zdroj domácí poptávky po rozvojové pomoci. Je to domácí skupina, která má z pomoci hmotný užitek. Firmy vyrábějí část pomoci, zvětšují vlastní vývozní trhy a dostávají část rozpočtových výdajů na pomoc. Pro firmy je pomoc i

⁴¹ Vysoká podpora je částečně i výsledkem toho, že respondenti neradi přiznají neochotu pomoci rozvojovým zemím. Průzkumy o podpoře rozvojové pomoci v České republice nejsou dostupné a patrně nebyly nikdy provedeny.

⁴² Těmito zeměmi byly Austrálie, Dánsko, Japonsko, Kanada a Spojené státy americké. Výběr má představovat hlavní skupiny dárců podle objemu pomoci, poměru pomoci k GNI.

nepřímá dotace na vývoz. Pro firmy není důležitý jen objem pomoci, ale i její forma. Poskytuje-li dárce většinu objemu pomoci jako obecnou rozpočtovou podporu, nebo neomezuje-li pomoc podmínkami na její využití (vázaná nebo částečně vázaná pomoc), potom firmy nebudou mít užitek ani z velkého objemu poskytované rozvojové pomoci. To je zejména záležitost dárců s velmi altruisticky zaměřenými programy pomoci (Dánsko nebo Holandsko). Firmy tedy budou poptávat rozvojovou pomoc, která má pro příjemce potencionálně menší hodnotu než nominální.

Nevládní organizace reprezentují část voličů a jejich poptávku. Zároveň mnohé z nich jsou financované z fondů rozvojové pomoci. Zaměstnanci agentur distribuujících pomoc mají rovněž zájem na pomoci, protože jim rozvojová pomoc poskytuje práci. To samé platí i o zaměstnancích firem zajišťujících rozvojovou pomoc.

4.5 Politický trh

Nabídka rozvojové pomoci, stejně jako nabídka každého jiného veřejně poskytovaného statku, je určena politickým rozhodnutím. V případě rozvojové pomoci je stanoven objem a alokace pomoci. Rozpočet je následně předán příslušným agenturám, které podle typu pomoci najímají soukromé firmy, ať již domácí nebo v zemi příjemce; dohlíží také na uskutečnění projektu a spolupracují s vládami rozvojových zemí.

Máme zde dva subjekty ovlivňující objem a efektivitu rozvojové pomoci: *politiky* a *agentury*. V první části se zaměřím na politický trh a na dopady jeho působení na efektivitu pomoci. Poté se v samostatné kapitole budu zabývat působením agentur pomoci a tím, jakou rozvojovou pomoc budou dodávat.

4.5.1 Poskytování rozvojové pomoci

Politici rozhodují o velikosti rozpočtu rozvojové pomoci a o její alokaci. Určí země a podobu, v jaké bude pomoc dodávána. Zohledňují dva zdroje poptávky. Standardní chování politických reprezentantů předpokládá, že ti prosazují zájmy voličů do té míry, do jaké je to v souladu s jejich hlavními cíly: se setrváním v úřadě a maximalizací důchodu plynoucí z funkce. To vede k závěru, že i rozvojová pomoc, stejně jako jiný veřejně poskytovaný statek, bude reflektovat zájmy těch, kdo o ní rozhodují.

Veřejný sektor postrádá motivace soukromé firmy, jejíž cíl je jasný: maximalizovat zisk. Bude-li firma zaměřovat úsilí na jiné cíle než je maximalizace zisku, může vyčíslit náklady svého počínání v ušlém zisku. Veřejný sektor ale sleduje větší počet obtížně definovaných

cílů (Downs 1957). Postrádá náklady příležitosti při dosahování jiných cílů tak, jak je tomu u soukromé firmy. Na rozdíl od soukromé firmy veřejný sektor nemaximalizuje zisk pro vlastníka či vlastníky.

Poskytování rozvojové pomoci je určeno prostřednictvím politického trhu. Mějme čtyři předpoklady:

- (i) poptávka po rozvojové pomoci pochází jen od voličů a firem
- (ii) rozvojová pomoc je poskytována buď jako vázaná nebo jen jako nevázaná
- (iii) politici maximalizují celkovou podporu⁴³
- (iv) voliči mají z pomoci jen nehmotný prospěch

V rámci rozvojové pomoci je tedy snahou politiků maximalizovat součet hlasů od obou skupin. Hlavní motivací voličů pro podporu pomoci je starost o druhé, a proto jim přináší největší užitek pomoc poskytnutá podle preferencí rozvojových zemí. Pro voliče toto představuje pomoc, která představuje maximální možný spotřebitelský přebytek definovaný jako

$$CS = B_a - T_a$$

T_a je část celkových daní, které připadají na pomoc, je to tedy celkový rozpočet rozvojové pomoci. B_a je užitek z poskytované pomoci ohodnocený v penězích.

Voliči se zajímá o efektivitu pomoci. Chtějí pomoci rozvojovým zemí a tedy s dodatečnou jednotkou pomoci požadují větší podíl pomoci nevázané (u) neboť ta nepředstavuje pro příjemce žádné další náklady⁴⁴. Pro $u=1$ je skutečná hodnota transferu rovna jeho nominální hodnotě. Voliči jako daňoví poplatníci mají zájem na efektivitě pomoci. Ceteris paribus, je-li cílem pomoci určitému počtu lidí, efektivní rozvojová pomoc toho dosáhne s menšími náklady než pomoc neefektivní a tedy s nižším daňovým nákladem. Užitek z pomoci záleží nejen na objemu ale i na struktuře pomoci $B_a=B(u; T_a)$.

Na straně firem je podporována pomoc, která firmám přináší zisk. Píšeme

$$\Pi = (1-u)T_a - C$$

Člen $(1-u)T_a$ je část rozpočtu, která připadne domácím firmám v podobě vázané, technické pomoci. Je to objem pomoci, který rozvojové země buď musejí odebrat ze země dárce nebo

⁴³ Celková podpora zahrnuje hlasy voličů i podporu firem (příspěvky na volební kampaň, ...).

⁴⁴ Odhlížíme od negativních externalit pomoci popsanych v části 2.1 str.20-21.

pomoc v podobě projektů nebo jeho součástí zajišťovaných z pohledu dárce domácími firmami⁴⁵.

Podíl „vázané“ a „nevázané“ pomoci na celkovém objemu je tedy vyjádřen pomoci t a u .

Druhý člen představuje úsilí věnované na realizaci projektu. Úkolem politiků je maximalizovat součet hlasů⁴⁶ od obou skupin.

$$\max V = f_v(B_a - T_a) + f_f((1-u)T_a - C)$$

Průslušné funkce f_v a f_f vyjadřují kolik hlasů, jak velkou podporu, skupiny přiřazují rozvojové pomoci, jejímu objemu a struktuře.

„Hlasovací funkce“ pro voliče při změnách objemů pomoci roste klesajícím tempem až do bodu optima Q^* . Při každé další jednotce pomoci již podpora klesá. Firmy ocení jen růst objemů pomoci při $t > 0$. Jejich podpora roste při konstantním objemu pomoci s rostoucím podílem vázané pomoci.

Politici budou poskytovat takový objem pomoci v takové podobě aby součet byl maximální. Jinými slovy budou poskytovat právě takový objem pomoci v takové struktuře, aby nebyla možná změna, která by přinesla vyšší počet hlasů. Platí tedy

$$\frac{\partial^2 f_v}{\partial T \partial u} = \frac{\partial^2 f_f}{\partial T \partial t} \quad (1)$$

$$\left| \frac{\partial f_v}{\partial T} \right| = \left| \frac{\partial f_f}{\partial T} \right| \quad (2)$$

$$\text{za podmínky } t+u=1 \quad (3)$$

Podmínka (1) stanovuje rovnost změny podpory politiků při navýšení rozpočtu po změně struktury poskytované pomoci. Jinými slovy při navýšení objemu „nevázané“ pomoci vzroste podpora u voličů a ti rovněž ocení i větší objem poskytované pomoci. Nárůst „nevázané“ pomoci je možný jen na úkor „vázané“ pomoci podmínka (3). Podmínka (2) stanovuje rovnost absolutních hodnot mezních hlasů při neměnných u a t .

Model neurčuje absolutní objem pomoci ani její strukturu. Tyto hodnoty se budou odvíjet od relativní důležitosti voličů a firem ve „hlasovací funkci“⁴⁷.

⁴⁵ Opak k takto „vázané“ pomoci je část pomoci, která je k dispozici příjemcům bez omezení na její využití. Jsou to především toky „nevázané“ pomoci (untied aid), granty, odpuštění dluhů (debt forgiveness) a transfery nevládním organizacím.

⁴⁶ Hlasy nejsou chápány v úzkém pojetí, nýbrž i firmy mají „hlasy“ v podobě příspěvků na kampaň. Hlasy můžeme ztotožnit s podporou politika.

Pro voliče nutně neplatí, že při poskytování jen „vázané“ pomoci ($t=1$), $f_v=0$. Pro voliče je reálnější předpokládat, že budou podporovat pomoc i „vázanou“, dokud výsledky jejího působení nejsou v přímém rozporu s jejich preferencemi (ochrana životního prostředí vs. továrna znečišťující ovzduší), které jsou exogenní. To se nemůžeme domnívat o firmách, kde přesun k „nevázané“ pomoci pro ně znamená snížení důchodu.

Za normálních okolností, tedy absence jednoznačně dominantní skupiny, nebude výsledná struktura ani objem rozvojové pomoci optimální ani z pohledu firem ani z pohledu voličů. Rozvojová pomoc bude optimální z pohledu domácích politiků.

4.6 Shrnutí

Rozvojová pomoc je specifický veřejný statek. Trh rozvojové pomoci je charakteristický oddělením daňových poplatníků a konečných spotřebitelů. Příjemci pomoci postrádají mechanismy, jak účinně působit na dárce. Zpětná vazba je značně oslabena. Domácí poptávka po rozvojové pomoci vychází ze dvou zdrojů. První tvoří hospodářské a politické zájmy. Druhý zdroj představují morální a etické pohnutky v rámci postmateriálních hodnot.

Z jednoduchého schématu poskytování pomoci vyplývá, že pomoc je dodávána nikoliv podle potřeb rozvojových zemí, ale v souladu s podněty dárcova politického trhu.

⁴⁷ Co se týče rozvojové pomoci Spojených států amerických, zde objem „vázané“ pomoci v roce 2002 představoval přes 80% pomoci, obdobná je situace v Portugalsku. Naproti tomu Švédsko a Norsko vztahují omezení jen na zhruba 5% svých celkových rozpočtů

Zdroj: <http://www.oecd.org/dataquery>

Kapitola V

Agentury distribuující rozvojovou pomoc

Pro agentury distribuující rozvojovou pomoc je rozhodující, v jakém prostředí se pohybují a jaké podněty jim prostředí poskytuje. Byrokracie bude pracovat relativně efektivně, pokud dostává zpětnou vazbu od spotřebitelů, pokud má podněty, aby na zpětnou vazbu reagovala a pokud "vyrábí" snadno kvantifikovatelný výstup. Těž musí existovat úměra mezi vloženým úsilím a výslednou podobou produktu. a konkurence schopná vyrobit obdobný produkt.

Cílem této kapitoly bude porovnat, do jaké míry se shoduje skutečné prostředí rozvojové pomoci s prostředím, v němž byrokracie pracuje relativně efektivně. Případný rozpor bude mít zásadní vliv na podobu pomoci, na způsob její distribuce a na její efektivitu. Budu se snažit ukázat, že v existujícím prostředí mají agentury silné podněty dodávat pomoc, která je zaměřena na *utracení všech dostupných prostředků*, produkuje zejména *výsledky viditelné pro domácí zastánce pomoci* a nikoliv výsledky hmatatelné pro rozvojové země. Dále ukáži, že pomoc bude mít *široké spektrum cílů* a že pro agentury rozvojové pomoci je *racionální zveřejňovat co nejméně informací*. Nakonec se zaměřím na nadměrnou administrativní zátěž, kterou dárce kladou na příjemce.

5.1 Rozvojová pomoc a rozpočet

Bilaterální rozvojová pomoc je financována ze státního rozpočtu. V některých zemích je integrována pod ministerstva, jinde jsou agentury vedeny jako nezávislé rozpočtové organizace.

Historie rozvojové pomoci se začala psát po druhé světové válce. Od úspěchu Marshallova plánu, který na dlouhou dobu dopředu stanovil měřítko efektivity rozvojové pomoci, se začaly stanovovat kvantitativní požadavky na působení rozvojové pomoci. Určovaly se konkrétní cíle hospodářského růstu a snižování chudoby. Ve stejnou dobu se začaly objevovat i požadavky na nárůst objemu rozvojové pomoci, které umožní splnění vytyčených cílů⁴⁸.

V každém případě však víme, že obhájci pomoci jsou úspěšní a pomoc od 50. let 20. století vykazuje s malým zakolísáním v druhé polovině 90. let stabilní růst. Toky pomoci rostou,⁴⁹

⁴⁸ Nejnověji například Wolfensohn (Světová banka 2001:1): „... chceme-li zajistit globalizaci, ze které budou mít prospěch všichni obyvatelé planety, rozvojová pomoc musí přesáhnout 100 miliard dolarů“. V rámci World Development Goals se mluví o nutnosti zdvojnásobení současných objemů rozvojové pomoci. Je pozoruhodné, že i Světová banka používá k výpočtům nutných objemů pomoci modely, kde růst je lineární funkcí investic.

⁴⁹ Easterly (2003) určil, že pokud by rozvojová pomoc poskytnutá od roku 1950 byla investována do amerických pokladničních poukázek, tak by její současná hodnota byla 2 300 000 000 000 amerických dolarů (2,3 bilionů).

ale nezdá se, že by pomoc významně působila na snižování chudoby a zlepšování životních podmínek.

Růst objemu rozvojové pomoci má závažné následky na chování agentur a efektivitu jejich počínání. Agentury jako rozpočtové organizace se přizpůsobily růstu prostředků. Pro rozpočtové organizace platí, že při jednáních o rozpočtu se vychází z rozpočtu stávajícího období. Teorii byrokracie⁵⁰, jak ji nastínil William Niskanen (1971), se sice budu zabývat až v části 5.3, ale již teď můžeme nastolit hypotézu, podle níž je cílem byrokracie maximalizace rozpočtu. A protože nevyužití svěřených prostředků s velkou pravděpodobností znamená jejich snížení v příštím rozpočtovém období, mají agentury silnou motivaci využít celý rozpočet. S koncem fiskálního roku organizace využívají zbývající prostředky, přestože efektivita těchto výdajů je diskutabilní.

Následkem rostoucích rozpočtů a hrozby jejich snížení v následujícím období agentury dostaly silné podněty, aby byl výstup definován a hodnocen podle objemu čerpaných prostředků (*moving money approach*). Pro agentury se stalo primárním cílem využití celého rozpočtu. Pro rozvojovou pomoc má snaha „*moving money*“ dva následky.

První, méně závažný, spočívá ve skutečnosti, že plné využití rozpočtu bude podstatně určovat výběr projektů. Představme si, že agentura má prostředky na financování jen jednoho z projektů. Bude-li agentura postavena před volbu, zda financovat stavbu silnice vedoucí z odlehlé vesnice do jiné odlehlé vesnice (nákladný projekt s potenciálně malým dopadem na hospodářský růst), nebo zda poskytnout vzdělání státním zaměstnancům (méně nákladný projekt s potenciálně velkým dopadem na hospodářský růst), je pravděpodobné, že se rozhodne pro první možnost a doma vykáže využití celého rozpočtu. Poněvadž dárce určí projekt s ohledem na vlastní zájmy a potřeby příjemce budou jen dalším kritériem braným v úvahu, efektivita⁵¹ pomoci utrpí.

Druhý následek se promítne v dlouhém období a je jedním z důvodů, proč se situace rozvojových zemí dlouhodobě nelepší. Dárci jsou si vědomi slabých a nevykonných institucí. Vědí o tom, že ty významně brzdí hospodářský rozvoj a pokrok.. Dárci také vědí, že nevykonné instituce znesnadní plné využití rozpočtu. A protože agentura má podněty k plnému využití prostředků, bude instituce nahrazovat svými vlastními, a tak docílí utracení celého rozpočtu. Není potom překvapení, že rozvojové země i přes vysoké úrovně pomoci

⁵⁰ Za byrokracii se považují zaměstnanci státních orgánů. Za byrokrata Niskanen považuje vysokého státního úředníka. Přesnější definice byrokracie bude uvedena později.

⁵¹ Efektivitu nemusíme chápat jen ve smyslu objemu použitých vstupů na dosažení jednotky výstupu. Je to rovněž míra jakou je pomoc schopna řešit problémy rozvojových zemí. Řekneme, že stavba elektrárny je efektivní způsob řešení nedostatku elektrické energie, i když stavba sama efektivně postavena nebyla.

nejsou schopny dosahovat dlouhodobého růstu. Posílení institucionálních kapacit sice patří k cílům pomoci, ale často je jeho dosahování potlačováno na úkor využití všech rozpočtových prostředků. Rozvojové země se nacházejí v *pasti rostoucích rozpočtů rozvojové pomoci*. Ta představuje možné vysvětlení neefektivity pomoci v dlouhodobém horizontu. Agentury upřednostňují vlastní krátkodobé cíle (využití celého rozpočtu) před dlouhodobým zájmem rozvojových zemí (vybudování institucionální infrastruktury). Současně poskytuje i vysvětlení pro tzv. „micro-macro paradox“ zmíněný v části 2.1.

5.2 Cíle rozvojové pomoci

Agentury rozvojové pomoci jsou byrokratické organizace. Uvedli jsme, že cílem agentur je disponovat co největším rozpočtem. Zároveň víme, že rozvojová pomoc není příliš důležité politické téma a obecné znalosti o ní jsou malé. V souladu s maximalizací rozpočtu se agentury snaží hledat podporu u velkého počtu zájmových skupin. Z tohoto důvodu se současná rozvojová pomoc zaměřuje na mnoho témat i zemí. I ty nejmenší agentury mají široké spektrum oblastí a zemí, kde pomoc poskytují.

Velký počet oblastí umožní agenturám vyhnout se obtížným volbám mezi rozmanitými zájmy na využití rozpočtu a budou tak dobře vycházet s domácími voliči i politiky. Agentury nemají prioritní cíl. Všechny cíle jsou stejně důležité a všech cílů musí být dosaženo současně. To je ovšem jen možné jen za cenu, že rozpočty rozvojové pomoci směřují v malých objemech do velkého počtu zemí. Efektivitu pomoci to ovlivní ve třech směrech.

5.2.1 Kritéria rozhodování

Skutečnost, že dárci dělí pomoc mezi velký počet i vzájemně konfliktních témat, musíme hledat v institucionálním uspořádání. Pro dárcovskou komunitu je charakteristické, že se nevyslovuje k tomu, jak by se měly řešit případné konflikty mezi jednotlivými cíly. Jinými slovy, kritéria, na jejichž základě je projekt nebo odmítnut, nejsou veřejně známa – např. v Evropské unii – viz Putzel (1998:1). Anebo jsou dostatečně „měkká“ a vedou k obdobnému výsledku (Paldam 1998:7)⁵². Agentura je společně s politiky o to méně zodpovědná voličům, protože veřejnost bez znalostí kritérií rozhodování nemůže důsledně sledovat, zda-li je rozpočet vydáván, jak by měl. Rozvojová pomoc potom není odpovědná ani voličům ani

⁵² Ve stejné práci dává autor na příkladu Dánska do souvislosti „měkká“ rozhodovací kritéria a postmateriální hodnoty.

obyvatelům rozvojových zemí. Politikům a agentuře se tím pádem otvírá značný prostor pro diskreční rozhodování.

Pro efektivitu pomoci to znamená, že politici budou moci uspokojovat skrze rozvojovou pomoc vlastní zájmy. Na efektivitu pomoci to bude mít negativní dopad, protože bude větší měrou poskytována podle potřeb dárce, respektive podle požadavků těch subjektů, od nichž se bude politik snažit získat hlasy a tedy patrně nebude v souladu s představami a potřebami rozvojových zemí.

Velký počet témat a zemí, kam pomoc směřuje není v rozporu se snahou o využití všech rozpočtových prostředků (část 5.1). Platí, že dárce bude mít tendenci financovat mnoho témat prostřednictvím malého počtu projektů než obráceně.

5.2.2 Velký počet dárců

Dárci zaměřují rozvojovou pomoc na velký počet oblastí. Obdobně je pomoc od jednoho dárce alokována mezi mnoho příjemců (část 4.1.3). Velký počet organizací, se kterými jednají místní úřady, má za následek růst transakčních nákladů a snížení reálné hodnoty pomoci. Efektivita pomoci se snižuje díky velkému počtu zdrojů, od kterých do rozvojových zemí přitéká.

Transakční náklady mohou být rozděleny na dvě skupiny. *Přímé transakční náklady* souvisí se zdroji, které vznikají příjemci ve spojitosti s jednáním s dárce. Jsou to výdaje na využití rozpočtových fondů vyplývající z odlišných pravidel dárců (vázaná pomoc, odlišné rozpočtové cykly, čas věnovaný delegacím z dárcovy země). Rozvojové země zejména zdůrazňují, kolik času a energie státní sektor věnuje na každodenní jednání s mnoha dárce.

Nepřímé transakční náklady se projevují v dlouhém období a jejich následky mají o poznání závažnější dopad, protože snižují kvalitu řízení a zpomalují rozvoj veřejného sektoru.

Knack et al. (2004) přináší v tomto směru mnoho příkladů. Zejména studuje, jaké poruchy dárce vnášejí na pracovní trh. Například i uklízeč pracující pro zahraniční agenturu dostává plat na úrovni vysokého státního úředníka. Pro úspěch vlastních projektů dárce najímají úředníky ze státní správy jako konzultanty nebo zaměstnávají jen ty nejschopnější. Dokonce i úředníci vycvičení v programech pomoci k práci ve veřejném sektoru pracují pro dárce nebo nevládní organizace. Úředníci potom mají silné stimuly zanedbávat povinnosti ve státní správě a rozšiřovat projekty rozvojové pomoci bez ohledu na jejich veřejný prospěch. Zároveň mají tendenci se bránit rozvojové pomoci v podobě obecné rozpočtové podpory či

podpory specifického sektoru⁵³. Dárci nevědomě ochuzují státní správu o nejlepší zaměstnance, aby mohli zabezpečit hladký chod vlastních projektů (Světová banka 1998).

Pokud země přijímá pomoc od většího počtu dárců, poptávka po omezených zdrojích převyšuje možnosti veřejného sektoru. Dárci zároveň nárokují pozornost administrativních pracovníků, soutěží o atraktivní projekty. To může vést i k ne zrovna plné spolupráci mezi dárci.

V zemích s mnoha dárci jsou podněty k zlepšení administrativní kapacity potlačeny. Každý z nich by totiž obdržel z jejich zlepšení jen malou část prospěchu v porovnání s vloženými náklady a v důsledku by vlastně dotoval působení ostatních dárců. Přece však dárci⁵⁴ s relativně nejvíce altruistickými programy dávají značnou část pomoci i na programy rozvoje administrativních kapacit. V zemích s menším počtem dárců a tedy, kde každý z dárců nese větší díl odpovědnosti za své počínání, mohou náklady příležitosti při alokování pomoci na nerozvojové cíle být dostatečně vysoké, aby přiměly dárci k budování administrativních kapacit. Tím by položili základy budoucího dlouhodobého růstu.

5.2.3 Viditelné výsledky

Agentury se orientují na aktivity, kde pomoc přináší okamžité a pro domácí zastávce pomoci jasně viditelné výsledky. Jako příklad slouží mezinárodní setkání státníků, které vždy znamená novou deklaráci, nový závazek a prohlášení o nutnosti zvýšení efektivity pomoci. „*Standardní odpovědi na tragedii v Třetím světě je uspořádání konference.*“ (Easterly 2003:229)

Vedle produkce koncepcí a setkání se agentury ve své snaze po viditelných výsledcích zaměřují na investice, které přinášejí viditelný hmotný výsledek. K větší domácí podpoře přispívají a stoupencům pomoci se lépe ukazují postavené elektrárny či silnice než prostředky vydané na nákup učebnic. S tím souvisí i neochota dárců poskytovat rozvojovou pomoc na údržbu projektů a provozní potřeby po dokončení primární investice. Dárci argumentují, že je to úkol státu, pro který je přece jenom jednodušší sledovat následné potřeby projektu.

⁵³ Podpora specifického sektoru (SWAP- Sector wide approach) je nástroj, kdy dárci poskytují zdroje finanční i technické do oblastí, ve kterých příjemce má vlastní životaschopný program. Jeho hlavním úkolem je posílit vlastnictví reforem a dosáhnout koordinované hospodářské politiky v sektoru.

⁵⁴ Mezi tyto země patří Dánsko, Finsko, Holandsko, Kanada, Švédsko. Nejčastěji se označují jako LMC (Like Minded Countries). Vyznačují se velkým podílem pomoci na GNI, pomoc se zaměřuje vedle podpory hospodářského růstu i na oblasti jako jsou životní prostředí, rovnoprávnost mužů a žen atd. O projektech se rozhoduje na základě „měkkých“, neformalizovaných kritérií jako vymezení oproti formalizovaným technikám jako je cost-benefit analýza. I tyto země distribuují pomoc do velkého počtu zemí. V roce 2003 se tyto země s výjimkou Kanady zavázaly alokovat pomoc do méně než do 25 zemí. Zda se jim tento politicky obtížný krok podařilo dokončit není v této době ještě známé.

Nedostatek údržby či provozního zajištění často zapříčiní selhání projektu. Budova nemocnice bez léků, škola bez učebnic, silnice bez opravy výmolů (často nefunguje i ve vyspělých zemích) svědčí o vědomém zaujetí dárců vůči této skutečnosti.⁵⁵

V poslední době jsou agentury vystavovány tlaku nevládních organizací, které úspěšně upozorňují na nejviditelnější negativní dopady rozvojové pomoci. Mezi takovéto patří především jasně viditelné zásahy do života původních obyvatel nebo poškození životního prostředí. Aby se minimalizovala negativní publicita pomoci a tedy snižování podpory (poptávky) po pomoci na domácích trzích, agentury přijímají nařízení, že projekt nesmí ohrožovat žádné politicky citlivé téma. Pomoc není chápána z pohledu, co je nejlepší pro příjemce pomoci, nýbrž co je nejlepší a nejvýhodnější z dárcova pohledu, respektive z pohledu jeho domácích politických trhů.

Rozvojová pomoc se zaměřuje na budování fyzické infrastruktury a projekty s potencionálně vysokou mírou návratnosti nejsou realizovány. V dlouhém období se zanedbání institucionální infrastruktury na úkor působení pomoci v krátkodobých projektech projeví na nízké efektivitě pomoci při stimulaci hospodářského růstu. Není tedy jen vinou rozvojových zemí, že pomoc nepřináší očekávané výsledky. Záleží i na dárci, na jaké projekty pomoc poskytne.

5.3 Neefektivita byrokracie

Až doposud jsme implicitně předpokládali, že agentury sice ovlivňují podobu pomoci, ale náklady na převod pomoci od dárců k příjemci jsme považovali za nulové. Nyní demonstrují, že agentury značně zvyšují náklady rozvojové pomoci.

Byrokracie je v porovnání se soukromými firmami neefektivní, neboť není vystavena stejnému stupni zpětné vazby jako soukromé firmy. Nejsou-li zákazníci spokojeni s dodávanými službami, firma to pocítí. U veřejně poskytovaných statků je tento vztah oslaben, voliči často nemají možnost koupit si službu od jiného výrobce. Veřejné statky jsou převážně poskytovány monopolní firmou-úřadem. U rozvojové pomoci dochází k dalšímu oslabení: spotřebitelé nemají možnost účinně působit na úřad nebo jeho sponzora. Zpětné vazbě od zákazníků v rozvojových zemích proto nebude připisován velký význam. Agentury zcela postrádají mechanismy, jak mohou nést následky, pokud "zákazníci" nejsou spokojeni. Bude

⁵⁵ Tanzanie obdržela postupně 2 miliardy dolarů v projektech na rozvoj silniční sítě. Ovšem bylo hořkým poznáním, že stav silnic je v současné době na stejné úrovni jako předtím právě díky nedostatku údržby (Assesing Aid 1998).

tedy záležet na institucionálním uspořádání, do jaké míry budou agentury brát preference rozvojových zemí v úvahu.

Agentury rozvojové pomoci jsou státní, byrokraticky řízené organizace. Bilaterální rozvojová pomoc je v zemích skupiny DAC začleněna pod státní správu. Obvykle je část pomoci pod kompetencí ministerstva zahraničí a ministerstva průmyslu obchodu. Jednotlivé země se liší jak počtem a i orgánem, který část rozvojové pomoci spravuje. V každé zemi působí i agentura, která má na starost její distribuci⁵⁶. Právě na její chování a motivace se zaměřím.

5.4 Teorie byrokracie podle Williama Niskanena

William Niskanen přišel již v roce 1968 (respektive v roce 1971) s pozitivní teorií byrokracie, kterou může v plném rozsahu aplikovat i na chování agentur distribuujících rozvojovou pomoc.

Úřad (bureau) vykazuje v porovnání se soukromou firmou tři základní rozdíly. Úřad postrádá jakoukoli motivaci neplývat, minimalizovat náklady při daném rozpočtu, protože jeho zaměstnanci nemohou použít část rozdílu mezi rozpočtem a výdaji jako vlastní příjem. Veškeré nebo podstatná část příjmů úřadu je získávána jinak než prodejem výstupu. Velikost rozpočtu je většinou výsledkem vyjednávání mezi úřadem a centrální rozpočtovou autoritou. Tím se ustanoví celkové příjmy úřadu a ten se zavazuje dodat příslušný objem výstupu. Na rozdíl od výstupu soukromé firmy je produkce úřadu obtížně měřitelná a porovnatelná co do kvality. Ve většině případů je úřad monopolním dodavatelem služeb. Nemožnost porovnání kvality výstupu způsobuje, že je v obecném povědomí zaměňována velikost výstupu za jeho kvalitu.

Průlomovou tezí je v Niskanenově koncepci odmítnutí byrokrata⁵⁷ jako weberiánského eunucha bez vlastních motivací. Úředník maximalizuje vlastní užitek jako každý jiný člověk. Zajímá se o plat, reputaci, moc, počty podřízených atd. Tyto zájmy se budou promítat do rozpočtu úřadu. Větší rozpočet je spojen s požitky pro úředníky a menším úsilím vynaloženým na dodávání služeb. Byrokraté tedy maximalizují celkový rozpočet svého úřadu. Niskanen v roce 1994 reagoval na četné ohlasy své práce a upřesnil závěr o maximalizaci

⁵⁶ S výjimkou Nového Zélandu, kde rozvojová pomoc spadá jen pod kompetenci ministerstva průmyslu, dárce skupiny DAC používají více agentur k distribuci pomoci. Průměrně je to 5 subjektů.

zdroj: www.oecd.org/stats/dac

⁵⁷ Pod pojmem byrokrat se rozumí vyšší státní úředník a pojem jako takový v sobě nemá hodnocení jeho schopností nebo píce. Chování úředníků se liší nikoliv protože úředníci mají jiné schopnosti nebo kvality, ale protože se v zaměstnání v porovnání se soukromými firmami setkávají se specifickými omezeními a podněty. Na druhou stranu je obecně rozšířené povědomí, že ve státních službách pracují lidé, kteří se spokojí s nižším platem ve prospěch jistoty zaměstnání ve veřejném sektoru.

rozpočtu tvrzením, že byrokracie maximalizuje rozpočet disponibilní k využití podle uvážení vysokých státních úředníků (*discretionary budget*). Je to celkový rozpočet snížený o náklady na poskytování služeb. Bez ohledu na to, jaký rozpočet byrokracie ve skutečnosti maximalizuje, je podstatné, že snaha dostat od sponzora vyšší rozpočet na svou činnost je nezpochybnitelným identifikačním znakem každé byrokratické instituce.

Vztah byrokracie a jejího sponzora je příkladem bilaterálního monopolu (monopolu a monopsonu zároveň), který podle definice postrádá jednoznačně určené optimum mezi preferencemi sponzora a úřadu. Byrokracie je ve většině případů monopolní dodavatel služeb s klesající poptávkovou křivkou jako funkcí ceny⁵⁸. Poptávka po byrokratických službách pochází spíše než od spotřebitelů od politiků, kteří jsou i monopolními odběrateli jejich služeb. Sponzor obvykle mění slíbený výstup za rozpočet, úřad zpravidla nezískává svůj rozpočet prodejem jednotlivých částí výstupu. Úroveň výstupu a rozpočtu úřadu se stanoví při vyjednávání mezi politikem (sponzorem) a úřadem. Sponzor má výhodu v určování kontroly úřadu, rovněž schvaluje rozpočet a má možnost vyměnit jeho vedoucí pracovníky. Byrokraté mohou využít svých znalostí o skutečných nákladech poskytování služeb. Aby tuto výhodu neztratili, budou mít pohnutky veřejnost neinformovat. Pokud k tomu budou donuceni, tak informace poskytnou v co nejmenším rozsahu a v co nejméně srozumitelné podobě. Představitelé úřadu mají i možnost vyhrožovat zhroucením oblasti, kterou spravují, pokud nebudou splněny jejich nároky. Nakonec by následky takového počínání nesli v první řadě politici, kterým by jejich zmocněnci (voliči) vyčetli neschopnost zajistit dodání veřejných statků.

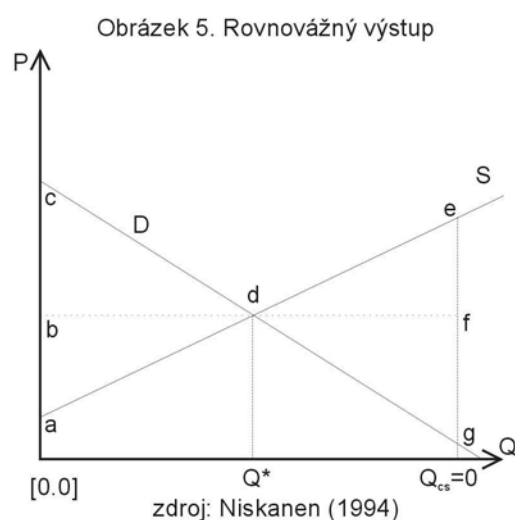
Efektivita úřadu je závislá na úrovni jeho kontroly⁵⁹. O její výši rozhodují politici a proto se musíme ptát, zda je efektivně pracující byrokracie v jejich zájmu. Jinými slovy porovnáváme, zda přínosy z kontroly převýší ztráty z omezení využívání byrokracie k vlastním zájmům. Niskanen (1994) dochází k závěru, že sponzor nemá dostatečné podněty k monitorování byrokracie, neboť z efektivnějšího fungování úřadu má jen malý prospěch. Kontrola je veřejný statek, o jehož výši a kvalitě rozhodují politici.

Základní myšlenkou maximalizace rozpočtu je skutečnost, že rozpočet a množství poskytovaných statků je větší než paretové optimum. Jinými slovy, mezní užitek pro

⁵⁸ Na rozdíl od modelu monopolu, kde vyráběné množství je menší než optimální, byrokracie jako monopolní dodavatel produkuje výstup vyšší než optimální. Oba závěry spočívají na myšlence spotřebitelského přebytku, jeho nevyčerpáním respektive odčerpáním.

⁵⁹ Je to vztah typu agent-principál.

spotřebitele je nižší než mezní náklady na poslední jednotku úřadem poskytovaných statků. Byrokracie si tak přivlastňuje část spotřebitelského přebytku. (Viz obr č. 5)



Obrázek ukazuje rovnovážný výstup pro úřad a jeho zákazníka. Vzhledem ke znalostem skutečných nákladů a informační asymetrii, je úřad schopen prodat výstup na intervalu $(Q^*; Q_{cs}=0)$. Spotřebitelský přebytek bdc je snižován trojúhelníkem dgf . Mezní náklady ge jsou na intervalu $(Q^*; Q_{cs}=0)$ vyšší než na kolik si spotřebitelé cení dodatečnou jednotku výstupu. V nejméně příznivém případě úřad produkuje výstup, při kterém je spotřebitelský přebytek nulový.

Skutečná velikost rozpočtu se ustanoví na základě vyjednávacích pozic obou stran. Při praktických jednání se obvykle vychází z rozpočtu předchozího roku. Úřad sám vytváří argumentační zázemí. Je jen na vysokých státních úřednících na ministerstvech, jak moc budou nadhodnocovat své požadavky a dopouštět se tak morálního hazardu. Podle Niskanena je rozdíl ve znalostech o faktických potřebách úřadu natolik velký, že se zvolený politik stojící v čele resortu stává hlavním propagátorem zájmů svého úřadu. Zda-li k tomu opravdu dojde, se nicméně odvíjí i od osobních schopností ministra.

5.5 Teorie byrokracie a rozvojová pomoc

Niskanenův pohled můžeme uplatnit i na popis chování agentur distribuujících rozvojovou pomoc. Ačkoliv její zaměstnanci jsou nad rámec obvyklých povinností vedeni i snahou pomoci druhým, ani oni nebudou výjimkou a budou mít snahu získat co největší diskrétní rozpočet. Agentura sestaví základní kostru rozpočtu. Ten je podstoupen ke schválení politikům. Zda jej schválí, či vrátí k přepracování, se bude odvíjet od mnoha faktorů.

Informace budou hrát klíčovou roli. U rozvojové pomoci platí, že jejich význam díky oddělení daňových poplatníků a příjemců v rozvojových zemích je větší než u jiných veřejných statků, neboť využití poskytnutých prostředků nemohou posoudit sami voliči. Politici ustanoví pro sebe optimální úroveň kontroly agentur. V souladu s výše popsány závěry docházíme k poznání, že politici nebudou mít dostatečné impulsy ke snižování rozpočtu a tedy i efektivnější byrokracii. Agentury se spolu s politiky rozdělí o část, nebo o celý spotřebitelský přebytek. Agentury nebudou tlačeny k minimálnímu rozpočtu, tedy k rozpočtu s maximálním přebytkem pro spotřebitele.

Neefektivita byrokracie je v prostředí rozvojové pomoci mimořádně závažná. Informační asymetrie mezi úřadem a zadavatelem rozpočtu je zesílena působením agentury mimo dosah daňových poplatníků. Náklady na odhalení skutečného úsilí a reálných nákladů tak narůstají. Pro agenturu je následně snazší obhájit vysoký rozpočet a přivlastnit si značnou část spotřebitelského přebytku. Agentury sice zpětnou vazbu od konečných spotřebitelů dostávají, ale postrádají pohnutky, aby se jí důsledně řídily.

5.6 Kartel

Agentury jednotlivých zemích nepůsobí v rozvojových zemích osamoceně. Pohybují se v širší komunitě. Ta je charakteristická velkým počtem dárců působících v mnoha zemích, ale v každé s malým podílem na celkových tocích pomoci. Agentury mohou spolupracovat, vytvářet si pozitivní i negativní externalit. Easterly (2002) navrhuje, abychom se na společenství dárců dívali jako na kartel.

Agentury uzavřou neformální dohodu a budou vystupovat jako koalice či jako kartel. Kartel vzniká za účelem omezení a vyloučení konkurence v odvětví. Jeho cílem je umožnit agenturám snadný život v rámci dárcovské komunity. Kartelová dohoda se obvykle projevuje nekalou kooperací v tvorbě cen a v rozdělování trhů. U rozvojové pomoci jsou charakteristickými rysy kartelu podobné projekty, které dárci rozvojovým zemím nabízejí.

Agentury stejně jako celé odvětví rozvojové pomoci mají zajištěnou budoucnost. Protože se nedá předpokládat, že problém chudoby ve světě se podaří vyřešit v dohledné době, agentury se budou setkávat i v budoucích obdobích. To jim podle teorie her dává silné podněty ke spolupráci. Neuvážené chování v současnosti ohrozí budoucí dlouhodobý prospěch ze spolupráce. Racionální chování je odradí od porušování pravidel koalice. Agentury nabízejí podobné projekty, zaměřené na stejných oblastí v přibližně stejné kvalitě. Z tohoto důvodu je obtížné nalézt změnu vedoucí k větší efektivitě pomoci.

Agentury se budou chovat podle pravidel koalice i z toho důvodu, že rozvojová pomoc je z pohledu dárce velmi diferencovaný statek. Tím se utvrdí i stabilita kartelu, neboť snižuje schopnost agentur si vzájemně přebírat trhy (pro britské voliče je britská rozvojová pomoc odlišná od americké pomoci). Inovace nejsou doménou v odvětví rozvojové pomoci a tedy možné rozbití kartelu touto cestou se nezdá být pravděpodobné.

Pozoruhodným Easterlyho závěrem je tvrzení, že *povinnost publikovat rozsáhlé informace o agenturách posílí kartel oproti stavu*, povinnost neexistuje. Volání po zvýšení transparentnosti od voličů a nevládních organizací paradoxně posílilo neefektivní chování v rámci kartelu. U dohod založených na spolupráci dochází spíš k jejich opuštění, pokud smluvní strany nejsou schopny monitorovat chování druhé strany. Dnes je pro dárcovskou komunitu podstatně snazší registrovat chování odlišující se od normy.

Kartelová struktura odvětví má zásadní dopady na efektivitu pomoci. Pro země s velkým počtem dárců bez přítomnosti dominantní agentury jsou administrativní kapacity systémově zatěžovány díky jejich snaze o „produkci“ viditelných výsledků. Dárci se zaměřují na vlastní projekty s okamžitými výsledky a zanedbávají podporu veřejného sektoru v oblastech personálního a institucionálního rozvoje nepostradatelného pro rozvoj v dlouhém období.

5.7 Shrnutí

Agentury rozvojové pomoci pracují v prostředí, které byrokracii nedává dostatečné impulsy pro efektivní chování. Poznali jsme, že rozvojová pomoc je do značné míry *nesoutěžním odvětvím*. Agentury jsou zodpovědné domácím voličům a institucím a od nich dostávají rozpočet. Jejich přání se proto budou snažit uspokojit na prvním místě. Značná *informační asymetrie* a *oslabená zpětná vazba* zapříčiní, že významná část spotřebitelského přebytku je odčerpána. Agenturám chybí mechanismy, jak důsledně zohledňovat zpětnou vazbu konečných spotřebitelů. Náklady na převod pomoci od dárce k příjemci proto nejsou nulové.

6. Závěr

Záměrem mé práce bylo zjistit, jestli je dárce schopen ovlivnit efektivitu rozvojové pomoci. Dospěl jsem k závěru, že ano. Je tomu tak z toho důvodu, že dárce činí rozhodnutí o tom, do jaké země a v jaké podobě pomoc do rozvojových zemí směřuje.

V zásadě existují tři zdroje, které snižují efektivitu rozvojové pomoci, ale které má dárce ve své pravomoci a je schopen je ovlivnit.

První z příčin neefektivity pomoci vychází ze skutečnosti, že pomoc z velké části směřuje do zemí, které pro její využití nemají dostatečné předpoklady. Celková alokace pomoci má jen málo společného s chudobou, demokracií a dobrou hospodářskou politikou. Dárci jako celek upřednostňují politická a strategická kritéria, nejsou schopni efektivně diskriminovat mezi zeměmi, protože alokací pomoci sledují i nerozvojové cíle.

Druhá příčina slabých výsledků spočívá v chápání pomoci jako specifického veřejného statku. Oproti standardní situaci zde chybí konečný spotřebitel, který by vyjádřil své skutečné preference. Domácí poptávka po pomoci pochází voličů a firem. Voliči poptávají altruismus jako postmateriální hodnotu, zatímco firmy chtějí pomoc z čistě obchodních zájmů. V jednoduchém jsem poukázal, že rozvojová pomoc bude optimální z pohledu politiků. Ti určí objem a strukturu pomoci na základě významu voličů a firem v politikově hlasovací funkci.

Třetí zdroj neefektivity nacházíme v chování agentur rozvojové pomoci. Využití rozpočtu je dostatečným impulsem pro budování paralelních institucionálních kapacit. Rozvojové země se nacházejí v *pasti rostoucích rozpočtů rozvojové pomoci*. Nutnost budování širokých koalic má za následek, že rozvojová pomoc není odpovědná ani voličům ani obyvatelům rozvojových zemí. Agentury mají tendenci vytvářet *nesoutěžní prostředí*. Na teorii byrokracie je popsáno, že vlivem *informační asymetrie* a *oslabené zpětné vazby* se agenturám podaří získat část spotřebitelského přebytku.

Dárce a jeho vliv na efektivitu rozvojové pomoci a transferů obecně je poměrně nové, zatím málo rozpracované, téma. Po dlouhém období, kdy pomoc nepřinášela očekávané výsledky, dárcovská komunita dospěla k poznání, že rozvojová pomoc není jen transfer zdrojů od bohatých dárců do zaostalých zemích. Dnes již víme, že záleží do jakých zemí a v jaké

podobě pomoc dodávat. Pro zvýšení efektivity rozvojové pomoci musí dárci distribuovat pomoc, která bude odpovídat preferencím a potřebám chudých zemí. Až doposud k tomu na trhu s výrazným převisem poptávky neměli důvod a vlastně tak snižovali nominální hodnotu pomoci skrze její nižší efektivitu. Ovšem chceme-li rozvojovým zemím opravdu pomoci, musíme se naučit, jak rozvojovou pomoc příjemci efektivně poskytovat.

Literatura:

- Acharya, A. and de Lima, A. (2004): *Aid Proliferation: How Responsible Are the Donors?*, IDS Working Paper 214.
- Alesina, A. and Dollar, D. (1998): *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, Working Paper 6612, NBER.
- Alesina, A. and Weder, B. (1999): *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?*, Working Paper 7108, NBER.
- Boone, P. (1994): *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, London School of Economics.
- Burnside C. and Dollar D. (1997): *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Working Paper 1937, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Burnside C. and Dollar D. (2000): *Aid, Policies and Growth*, The American Economic Review, Sep 2000.
- Cassen, R. and associates (1994): *Does Aid Work?* Report on an Integovernmental Task Force, Second Edition Oxford: Clarendon Press.
- CIDA (2001): *Strengthening Aid Effectiveness: New Approaches to Canada's International Assistance Program* CIDA, CIDA June 2001.
- Collier, P. and Dehn, J.(2001): *Aid, Shocks, and Growth*, Policy Research Working Paper 2688, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Collier, P. and Dollar, D. (1999): *Aid Allocation and Poverty Reduction*, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Collier, P. and Dollar, D. (2002): *Aid Allocation and Poverty Reduction*, European Economic Review, Vol 46, pp. 1475-1500.
- Chinnock, J. and Collinsson, S. (1999): *Purchasing Power, Aid Untying, Targeted Procurement, ad Poverty Reduction*. London: Action Aid.
- DAC (2003): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD, Paris.
- Devarajan S., Dollar D., Holmgren T., eds. (2001): *Aid and Reform in Africa*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Dollar, D. and Easterly, W. (1998): *The Search for Key: Aid, Investment, and Policies in Africa*, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Dollar, D. and Kraay, A.(2001): *Growth is Good for the Poor*, Policy Research Working Paper no.2587, The World Bank, Washington, D.C.

- Dalgaard, C. and Hansen, H. (2001): *On Aid Growth and Good Policies*, The Journal of Development Studies, August 2001.
- Downs, A. (1957): *The Economic Theory of Democracy*, Harper Collins: New York, N.Y.
- Easterly, W. and Rebelo S. (1993): *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*, Journal of Monetary Economics 32(3).
- Easterly, W. (2002): *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*, Policy Reform, Vol. 5(4).
- Ehrenfeld, D. (2004): *Foreign Aid Effectiveness, Political Rights and Bilateral Distribution*, The Journal of Humanitarian Assistance.
- Fleck, R. and Kilby Ch. (2001): *Foreign Aid and Domestic Politics: Voting in Congress and the Allocation of USAID Contracts across Congressional Districts*, Southern Economic Journal 67(3).
- Friedman, M. (1958): *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*, reprinted in Bhagwati, J. and Eckaus, R. (1970): *Foreign Aid*, Harmondsworth, Penguin Books, pp. 63-78.
- Guillaumont, P. and Chauvet, L. (2001): *Aid and Performance: A Reassessment*, The Journal of Development Studies, August 2001.
- Hansen, H. and Tarp, F. (2000): *Aid Effectiveness Disputed*, Journal of International Development, Vol. 12, No.3, pp.375-98.
- Herbertsson, T and Paldam, M. (1999): *Does Development Aid Help Poor Countries Catch Up?*, University of Iceland.
- Inglehart, R. (1977): *The Silent Revolution-Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton UP: Princeton, NJ.
- Knack, S. and Rahman, A. (2004): *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, World Bank Policy Research Working Paper 3186.
- Kosack, S. (2003): *Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life*, World Development, Vol. 31, No.1.
- Lensink, R. and White, H. (1999): *Is There An Aid Laffer Curve*, Credit Research Paper No. 99/6, University of Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade.
- Morgenthau, H. (1962): *A Political Theory of Foreign Aid*, The Political Science Review, Vol.56, No.2.
- Mosley, P., Hudson, J. and Horell, S. (1987): *Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries*, Economic Journal 97 (387), pp. 616-641.

- Neumayer, E. (2003): *The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies*, International Studies Quarterly 47(1).
- Niskanen, W. (1994): *Bureaucracy and Public Economies*, Edward Edgar Publishing Co, Aldershot, UK.
- Otter, M. (2003): *Domestic Public Support for Foreign Aid: Does it Matter?*, Third World Quarterly, Vol. 24, No 1.
- Paldam, M. (1997): *The Micro Efficiency of Danish Development Aid*, Working Paper No. 1997-13, University of Aarhus.
- Paldam, M. (1998): *Soft Criteria in Danish Development Aid. An Essay on Post-Materialist Values in Practice*, Working Paper No. 1998-4, University of Aarhus.
- Putzel, J. (1998): *The Business of Aid: Transparency and Accountability in European Union Development Assistance*, The Journal of Development Studies, 34(3).
- Ram, R. (2003): *Roles of Bilateral and Multilateral Aid in Economic Growth of Developing Countries*, Kyklos Vol.56.
- Ruttan, V. (1989): *Why Foreign Economic Assistance?*, Economic Development and Cultural Change 37(2).
- Rodrick, D. (1996): *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature 34(1).
- Sachs, J. (1994): *Life in the Economic Emergency Room*, In Williamson (1994).
- Solow, R. (1956): *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics Vol. 71(1).
- White, H. (1992): *What Do We Know About Aid's Macroeconomic Impact? An Overview of The Aid Effectiveness Debate*, Journal of International Development 4 (2), pp.121-137.
- Williamson, J. ed. (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank (1998): *Assesing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, New York

Internet

Ministerstvo zahraničních věcí

www.mzv.cz/pomoc

OECD

www.oecd.org

Světová banka

www.worldbank.org

