

Problematické miesta legislatívneho rámca pre poskytovanie hodnotovo orientovanej oficiálnej rozvojovej pomoci

Svetozár Gavora¹

1. Relevantné dokumenty

- zákon NR SR č. 617/2007 z 5. decembra 2007, ktorý vstúpil do platnosti 1.1.2008 (ďalej uvádzaný ako „zákon 617/2007“)
- zoznam prijímajúcich krajín Výboru OECD pre rozvojovú pomoc
- Strednodobá stratégia oficiálnej rozvojovej pomoci SR na roky 2009 – 2013 (ďalej uvádzaná ako „Strednodobá stratégia“)
- Rímske zmluvy

2. Základné východiská vymedzenia problematických miest

Pod pojmom „hodnotovo orientovaná zahraničná politika“ máme na mysli politiku, ktorá sa zameriava na presadzovanie historicky overených princípov a hodnôt. Konkrétny obsah týchto hodnôt vždy odzrkadľuje najmä vnútropolitickú situáciu a v jej rámci predovšetkým priority, ktoré presadzuje tá-ktorá vláda, najmä formou programových dokumentov. Výkonná moc nesie hlavný diel zodpovednosti nielen za výsledky svojej politiky, ale aj za spôsob, akým svoj program presadzuje.

Nesporne existujú aj v zahraničnej politike hodnoty, na presadzovaní ktorých sa zhodnú všetky vlády zložené zo strán, ktoré si ctia princípy ako

- vláda zákona
- sloboda prejavu
- politická pluralita
- riešenie sporov predovšetkým mierovými prostriedkami

Na pôde KI môžeme tieto hodnoty ešte viac prehĺbiť a rozšíriť najmä o:

- slobodný trh s minimom zásahov štátu
- „malý“, ale efektívny štát s presne vymedzenou pôsobnosťou
- etiku sporivosti a zásadu nezadlžovania sa na úkor budúcich generácií
- slobodného jednotlivca zodpovedného za svoje skutky a svoju životnú situáciu

Dejiny ukazujú, že práve presadzovanie týchto hodnôt v zahraničnej politike môže napomôcť tomu, aby krajina ako Slovensko mohla zvyšovať svoju „váhu“ na medzinárodnej scéne, a tak ľahšie presadzovať svoje záujmy ako aj podieľať sa efektívnejšie na multilaterálnych rozhodnutiach, ktoré formujú realitu dnešného sveta. Určite je zhoda v tom, že práve toto by mali byť ciele ambiciózne zahraničnej politiky. Príkladov z minulosti i súčasnosti je dosť: za všetky spomeňme fyzickou veľkosťou so Slovenskom porovnateľné krajiny: Dánsko, Nórsko alebo Portugalsko. Je zrejmé, že úspešnosť takýchto krajín nie je len v tom, že vedeli najatť dobrých staviteľov lodí a moreplavcov. Takéto krajiny si udržovali svoj vplyv predovšetkým tým, že boli exportérmi svojich hodnôt – hodnôt, ktoré sa historicky osvedčili, lebo úspešne oslovovali aj obyvateľov s úplne inými kultúrnymi a historickými tradíciami².

¹ Autor je spolupracovník Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika.

² Príklad Portugalska je veľmi poučný. Krajina expandovala už od 15. storočia, kedy začala vytvárať sieť obchodných postov po celom vtedy známom svete. Portugalci v porovnaní s inými krajinami používali relatívne málo vojenskú silu na udržanie svojho impéria, ale v politike vždy presadzovali hodnoty spájané s kresťanstvom – ako doma, tak aj vo svete. Ekonomický život vo svojich kolóniách nebrzdili, skôr sa snažili podporovať obchod s metropolou. Tam, kde kolonizovali, nevznikli žiadne striktné izolované etnické spoločenstvá. Zmiešané

Je preto zrejmé, že významné nástroje zahraničnej politiky krajín ako Slovensko musia mať v sebe zakomponovaný prvok „soft power“. Za najefektívnejšie takéto nástroje je možné považovať:

- presadzovanie uvedených hodnôt pri riešení medzinárodných konfliktov
- záštitu podujatí, ktoré propagujú na medzinárodnej scéne slovenskú kultúru a vedu
- účasť ASR na medzinárodných misiách NATO a OSN
- koherentnú oficiálnu rozvojovú pomoc

V každodennom živote bude zrejmé čoraz viditeľnejšia práve posledná z nich. Verejné zdroje venované na jej poskytovanie budú tiež zrejmé v dlhodobom kontexte rásť. Voliči sa budú preto častejšie politikov pýtať na to, ako boli tieto zdroje použité a či výsledok tejto pomoci je uspokojivý.

V nasledujúcich kapitolách preto pomenujeme niektoré legislatívne obmedzenia efektívneho výkonu hodnotovo orientovanej politiky v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci (ďalej uvádzanej aj ako ODA).

3. Nedostatočné kritériá pri určovaní prijímajúcej krajiny

§2(b) zákona 617/2007 definuje prijímajúcu krajinu ako krajinu „uznanú Výborom pre rozvojovú pomoc pri OECD za rozvojovú krajinu a zaradenú do zoznamu programových a projektových krajín SR podľa Strednodobej koncepcie oficiálnej rozvojovej pomoci alebo na základe rozhodnutia vlády Slovenskej republiky“. Z dikcie je zrejmé, že kritériá pre prijímajúcu krajinu sú príliš flexibilné, a nie je možné vylúčiť, že sa pomoc nedostane aj do takej krajiny, kde nebude využitá efektívne, alebo kde jej poskytnutie bude kontraproduktívne z hľadiska uplatňovania hodnotovo orientovanej zahraničnej politiky. Spomínaný výbor OECD stanovil ako hlavné, ba jediné kritérium pre prijímajúcu krajinu výšku hrubého národného produktu, podľa ktorej vytvoril zoznam krajín prijímajúcich ODA, ktoré ďalej ešte rozdelil do 4 skupín: najmenej rozvinuté krajiny, iné krajiny s nízkymi príjmami, krajiny s nízkymi a strednými príjmami a krajiny s vyššími strednými príjmami. Z hľadiska etiky je toto rozdelenie absolútne neutrálne, keďže nehovorí vôbec nič o tom, ako prípadná pomoc pomáha pri presadzovaní hodnôt.

Strednodobá stratégia definuje nasledujúce typy kritérií:

- politické a ekonomické
- rozvojové (na základe potrieb a výkonnosti)
- logistické a praktické

Je zrejmé, že z hľadiska posilňovania významu hodnôt v praktickej politike je aj toto rozdelenie nevyhovujúce.

manželstvá boli spoločensky prípustnejšie ako napr. v anglických kolóniách. Neexistovali žiadne rasovo diskriminujúce zákony. Tento „soft power“ spôsobil, že aj v čase, keď sláva metropoly dávno zhasla, rozloha portugalských zámorských území – s výnimkou Brazílie, ktorá sa však stala nezávislou tiež až o 60 rokov neskôr ako jej španielsky hovoriaci susedia – sa viac než 300 rokov prakticky nezmenila. V sedemdesiatych rokoch minulého storočia bola ich plocha väčšia ako plocha britských alebo francúzskych zámorských území. Okrem marxistických geríl na týchto územiach neexistoval žiadny odboj zameraný na dosiahnutie ich nezávislosti od metropoly. Iba odklon portugalskej vlády po tzv. klinčekovej revolúcii v roku 1974 od hodnôt kresťanstva v mene falošného humanizmu, ktorý viedol ku katastrofálnemu rozhodnutiu o poskytnutí nezávislosti takmer všetkým týmto územiám, a nie legitímny odboj či referendum o nezávislosti, viedol k zániku tejto pozoruhodnej ríše. Toto rozhodnutie malo za následok okamžité vyplnenie vzniknutého mocenského vákua komunistickými krajinami a nastolenie totalitných diktatúr, z ktorých praktík sa krajiny ako Angola či Guinea-Bissau spamätávajú dodnes.

Etické kritériá je možné rozdeliť do dvoch skupín. Primárne etické kritériá sú tie, ktoré by mal spĺňať adresát ODA, teda jej konečný užívateľ. Mali by mali zohľadňovať nasledujúce skutočnosti:

- adresátom hmotnej pomoci by mali byť konkrétni ľudia v konkrétnej lokalite, nie vláda, štát, ministerstvo, armáda, úrad...
- cesta hmotnej pomoci k jej adresátovi (cez úrady, armádu a pod.) by mala byť transparentná
- adresáti pomoci sa nesmú dostať do trvalej závislosti na jej poskytovaní; aj hmotná pomoc má byť zameraná na odbúranie akejkoľvek závislosti

Sekundárne etické kritériá sú tie, ktoré by mala spĺňať prijímajúca krajina, teda krajina adresáta ODA. Podľa nášho názoru medzi ne patria:

- sloboda prejavu
- zákony umožňujúce slobodné podnikanie každému občanovi prijímajúcej krajiny
- politická pluralita a nenásilné preberanie moci na základe výsledkov demokratických volieb
- sloboda vierovyznania
- neexistencia bariér brániacich slobodnému obchodu

V prípade, že prijímajúca krajina niektoré z týchto kritérií nespĺňa, stáva sa kritériom odpoveď na otázku, či ODA vedie k splneniu uvedeného kritéria.

Primárne kritériá sú dôsledkom logickej snahy o *ekonomickú* efektívitu ODA. Sekundárne kritériá sú zjavne viac arbitrárne ako primárne a sú vždy výrazom snahy o *politickú* efektívitu ODA. Avšak nesplnenie uvedených sekundárnych kritérií je nielen etickým, ale často aj praktickým problémom pri realizácii ODA.

Je samozrejme nad rámec tohto materiálu podrobnejšia diskusia o rozsahu prípadných normatívnych zásahov zakotvujúcich uvedené kritériá tak, aby mechanizmus poskytovania ODA minimalizoval možnosť, že táto sa dostane k niekomu, kto ich nespĺňa.

Tiež je možná diskusia o úprave rámca pre *humanitárnu* pomoc (viď §2(f) zákona 617/2007), kde môžu byť použité vzhľadom na jej obvykle urgentný charakter výlučne ekonomické, prípadne primárne kritériá. Podľa nášho názoru však pre tento typ pomoci v prípade katastrof nezavinených človekom je súčasný legislatívny rámec postačujúci.

4. Neexistencia legislatívneho rámca pre nepriamu ODA

S čiastočnou výnimkou odpúšťania dlhov v §6(1c) zákon 617/2007 neuvádza medzi formami realizácie ODA žiadny jej nepriamy spôsob. Za nepriamu formu ODA možno považovať takú, z ktorej nevyplýva priama materiálna pomoc, transfer know-how ani budovanie inštitucionálneho rámca a ktorá teda priamo netvorí samostatnú kapitolu v štátnom rozpočte. Naopak, niektoré jej formy štátny rozpočet môžu dokonca šetriť. Najdiskutovanejšie jej formy sú:

- rušenie dotácií pre miestnych výrobcov dodávajúcich tovar, ktorý môže byť dovážaný aj zo zahraničia, teda y prijímajúcich krajín
- rušenie dovozných ciel a poplatkov za tovary dovážané z prijímajúcich krajín
- znižovanie administratívnych bariér obchodu (spojených napríklad s certifikáciou kvality dovážaného tovaru a pod.)

Je zrejmé, že žiadny zákon NR SR takúto formu ani stanovovať nemôže, lebo SR je zmluvnou stranou viacerých dohôd (EÚ, WTO), ktoré obmedzujú právomoc národných štátov pri určovaní výšky a rozsahu tak dotácií, ako aj ciel a poplatkov. Rovnako je však zrejmé, že práve tieto nepriame formy ODA budú musieť byť v budúcnosti uplatňované v oveľa väčšom

rozsahu ako dnes, pokiaľ všetky pekné deklarácie a slová o „boji proti chudobe“ majú byť myslené úprimne. Je o to zarážajúcejšie, že žiadna vplyvná politická strana nemá vo svojom programe ani len tézy, ktoré by ukazovali spôsob, akým práve nepriamo ODA realizovať.

Nevýhodou tohto druhu pomoci je síce jej nízka selektívnosť, jej výhodou (čiastočne vyplývajúcou práve aj z tejto nízkej selektívnosti) je však absolútna transparentnosť a jasné pravidlá. Nízka selektívnosť je spôsobená pravidlami WTO, z ktorých azda to najdôležitejšie je pravidlo nediskriminácie tretej strany. Toto pravidlo určuje, že ak krajina A zruší clo na tovar dovážaný z krajiny B, tak musí zrušiť clo aj na dovoz toho istého tovaru z krajiny C. Z hľadiska presadzovania hodnotovo orientovanej politiky toto môže byť problém, pokiaľ krajina B, v ktorej chceme podporiť hospodársky rozvoj, robí reformy vedúce k väčšej slobode trhu, podnikania a jednotlivca, zatiaľ čo krajina C napríklad posilňuje autoritárske tendencie potláčaním vnútro politickej plurality, prípadne podporou zbrojných programov, ktoré destabilizujú situáciu v jej regióne a pod.

Dopad na verejné financie je – na rozdiel od priamej pomoci – pozitívny. Rušenie dotácií ich šetrí priamo. Odbúranie ciel a poplatkov, ako aj znižovanie administratívnych ciel v dlhodobom horizonte nepriamo: podporou slobodného obchodu a podnikania. Dve posledne spomenuté formy šetria v neposlednom rade náklady aj v súkromnom sektore.

Vzhľadom na nutnosť koordinácie zmluvných, legislatívnych a technických krokov, ktoré sú nutné pre podporenie takýchto foriem pomoci, ich presadzovanie je viac úlohou diplomacie ako zákonodarcov.

5. Spoločná poľnohospodárska politika EÚ

Okrem existujúceho zmluvného a legislatívneho rámca je problémom posilňovanie predovšetkým tých právomocí EÚ, ktoré zasahujú do slobody podnikania a deformujú voľný trh. V tejto súvislosti majú najväčší význam snahy o zrušenie Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP), ktorá je nielen najvypuklejším príkladom výsmechu slobodnému trhu, a to už od jej zavedenia v roku 1958, ale po prijatí nových 12 členov EÚ v rokoch 2004 a 2007 už aj popretím svojho pôvodného zmyslu, lebo minimálne štyri z piatich deklarovaných cieľov – zvýšenie produktivity, stabilizáciu trhov, dostupnosť dodávok a „primerané“ ceny pre spotrebiteľa³ – nesplňa, ale naopak, stala sa brzdou zvyšovania produktivity a dostupnosti dodávok za trhové ceny; najmä táto druhá skutočnosť má zdrvujúce dôsledky na destabilizáciu trhu⁴.

Naliehavosť zásadnej reformy CAP je však zrejmá aj z hľadiska reformy ODA, keďže zamestnanosť v poľnohospodárstve v prijímajúcich krajinách je oveľa vyššia ako vo vyspelých

³ Vid' Konsolidovanú verziu Zmluvy zakladajúcej Európske spoločenstvo, C 325/35, §33 ods. 1. Tým piatym deklarovaným cieľom je zabezpečenie „primeranej“ životnej úrovne poľnohospodárov „najmä zvýšením individuálnych príjmov jednotlivcov pracujúcich v poľnohospodárstve“. Keďže počet pracovníkov v poľnohospodárstve klesá, napĺňanie tohto cieľa vytvára eticky čoraz menej udržateľný problém: čoraz menej početná, ale stále dobre organizovaná záujmová skupina je dotovaná na úkor ostatných daňových poplatníkov.

⁴ Príkladom je situácia na trhu s potravinami v nových členských štátoch. Ich agrosektor sa dodnes nespamätal z drastických zásahov komunistickej politiky kolektívizácie a pretrvávajúceho vplyvu štátu (napr., ale nielen, nechotou odpredávať poľnohospodársku pôdu). Svedčí o tom aj „Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v SR 2006“ slovenského Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka, podľa ktorej zamestnanosť v poľnohospodárstve klesla od roku 1989 o 90%. EÚ, najmä jej „staré“ členské štáty (EU-15), napriek tomu presadili diskrimináciu poľnohospodárov z týchto krajín, ktorí nemajú prístup k takým dotáciám, ako poľnohospodári z EU-15. Každodenne viditeľným dôsledkom týchto umelých zásahov do trhu je dramatický úbytok potravín domáceho pôvodu, ktorých podiel na trhu čoraz viac preberajú potraviny z EU-15. Na druhej strane, podiel pracujúcich v poľnohospodárstve je celosvetovým trendom. Avšak pri porovnávaní poklesu zamestnanosti v rokoch 2000 až 2009 je dopad týchto deformácií trhu zrejmý: najväčší pokles zaznamenali „nové“ štáty (najviac Estónsko – 55%; Bulharsko 48% a Slovensko 43%), najmenší štedito a dlhodobo dotované Grécko (3%) a Írsko (4%). Zdroj: Agriculture in the EU27: Employment in the agriculture sector down by 25% between 2000 a 2009, Eurostat, 7. máj 2010.

krajinách⁵. Agroprodukty sú, popri nerastných surovinách, najkonkurencieschopnejším článkom vývozu týchto krajín. Posilňovanie výkonnosti ich ekonomík a rozvoja podnikania preto vedie cez obchod s týmito komoditami. Z toho vyplýva, že CAP ako celok je tiež nezlúčiteľná s hodnotovo orientovanou zahraničnou politikou, keďže zostáva nástrojom konzervujúcim stav, kedy obchod nemôže napomáhať vyrovnávaniu cenových disparít, ale naopak, konzervuje rozdiely v prínosoch, ktoré nezodpovedajú výkonnosti jednotlivých národných agrosektorov. Stav, kedy úspešní sú trestaní horšími podmienkami a tí menej úspešní alebo neúspešní odmeňovaní dotáciami z verejných zdrojov, je eticky neprípustný. Aj tu platí, že dôsledná opozícia všetkým snahám o jej zachovanie je nevyhnutným kritériom dobrej hodnotovo orientovanej politiky.

6. Záver

Príklady z histórie ukazujú, že žiadna krajina, ktorá chce efektívne a v súlade s nenásilnými nástrojmi zahraničnej politiky presadzovať svoje záujmy, nemôže konať v inom ako jasne vymedzenom hodnotovom rámci. Strata tohto rámca predznamenáva zánik alebo oslabenie vplyvu tej-ktorej krajiny na zahraničnopolitickú scénu.

História potvrdila, že konzervatívne hodnoty a prístupy k ODA sú najefektívnejšie; ich účinok je dlhodobý. Súčasný legislatívny rámec neposkytuje výsostne hodnotové kritériá pre vyhodnotenie primeranosti priamych foriem ODA a miery, v akej zodpovedajú prípadnému étosu programového vyhlásenia vlády.

Tvorba hodnotových kritérií ODA vychádza z oddeleného posudzovania situácie prijímajúcej krajiny a situácie adresáta.

Nielen súčasná legislatíva, ale ani programy najvplyvnejších politických strán nezakotvujú snahu presadzovať nepriame formy ODA: znižovanie dotácií, ciel, poplatkov a administratívnych bariér.

Najvypuklejším príkladom deformácie trhu je Spoločná poľnohospodárska politika EÚ. Je brzdou obchodu s krajinami tretieho sveta, ktorých ekonomický rozvoj je závislý najmä na výkonnosti agrosektora. Jej zakonzervovanie a presadzovanie je eticky neprípustné. Je nutné preto presadzovať jej úplné a čo najrýchlejšie zrušenie.

Riešenia musia ponúkať nielen zákonodarcovia, ale aj diplomacia. Diplomacia, ktorá nebude mať silný politický mandát na presadzovanie takýchto riešení, zostane bezzubá.

Štúdia vznikla v rámci projektu
Obhajoba občianskych práv a slobôd na Slovensku a podpora hodnotovo orientovanej zahraničnej politiky Slovenskej republiky,
ktorý je spolufinancovaný z Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky, ktorého sprostredkovateľom je Nadácia otvorenej spoločnosti.



⁵ Napríklad v Etiópii uvádza Svetová banka v poľnohospodárstve až 80,2% pracovných miest alebo Madagaskar až 82%. Pokles v krajinách tretieho sveta je tiež zrejмый, aj keď percentuálne nie tak výrazný ako v nových členských štátoch EÚ: stačí sledovať trend v najľudnatejších štátoch, ako Čína, India alebo Indonézia. Naopak, v najchudobnejších krajinách sveta tento trend neklesá – napr. v Egypte, Pakistane alebo Srí Lanke. Zdroj: www.data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS.