

Financování rozvoje v období krize



Zatím nebylo možné zhodnotit dopad světové ekonomické krize na pokroky ve školství a zaměstnanosti v Bulharsku nebo na to, jak se země přiblížila splnění Rozvojových cílů tisíciletí (MDGs). Je sice zřejmé, že země postupuje vsříc plnohodnotnému členství v Evropské unii, ale dosažení některých rozvojových cílů je stále v nedohlednu. V minulosti bylo Bulharsko příjemcem rozvojové pomoci, nyní patří mezi dárcovské země, ale nesplnilo cíl, stanovený pro objem zahraniční rozvojové spolupráce (ODA) v roce 2010. Neexistují jasné mechanismy nebo postupy pro poskytování pomoci jiným zemím. Je nutné posílit spolupráci a komunikaci mezi zúčastněnými orgány, zahrnout do rozvojových programů genderový rozměr a posílit povědomí občanů.

Bulharská nadace pro genderová studia
Bulharská společnost evropského partnerství

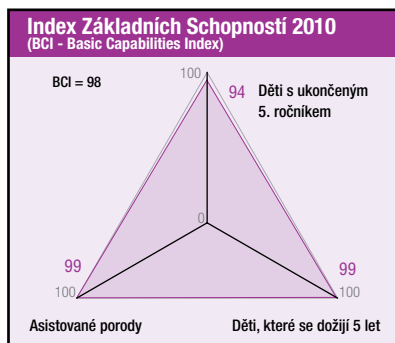
V roce 2008, ještě před začátkem světové hospodářské a ekonomické krize, přitékalo do Bulharska velké množství kapitálu, který zvyšoval hladinu domácí poptávky. Následkem toho se výrazně zvýšil hrubý domácí produkt (HDP) i zaměstnanost, ale zároveň došlo ke zvýšení deficitu platební bilance a ekonomika se začala přehřívat, o čemž svědčilo výrazné zvyšování mezd a dvouciferné hodnoty inflace. Když v posledním čtvrtletí roku 2008 období růstu skončilo, příliv zahraničního kapitálu se zpomalil, což vedlo ke snížení domácí poptávky. Nástup recese u obchodních partnerů země zároveň způsobil propad v objemu vývozu a HDP v následujícím období poklesl o 5,1 %, čímž se rok 2009 stal prvním obdobím negativního růstu od finanční krize z let 1996-1997.

Dlouhé období adaptace

V březnu Mezinárodní měnový fond (MMF) odhadoval, že ekonomiku čeká v roce 2010 zotavení a růst HDP o 0,2 %, ačkoli domácí poptávka bude i nadále klesat.¹ Je celkem pravděpodobné, že úbytek investic povede ke zhoršení dostupnosti úvěrů a útlumu hospodářské aktivity, což by mohlo dále snižovat investice, a co je horší, s poklesem zaměstnanosti bude klesat i domácí spotřeba. To by vedlo k ještě většímu deficitu platební bilance, který se z 8,5 % HDP v roce 2009 zmenšil na 5,5 % HDP v roce 2010. Inflace se podle zprávy MMF bude držet kolem 2,2 %, ale nezaměstnanost patrně vzroste z odhadovaného průměru 7,8 % v roce 2009 na 9,2 % v roce 2010.²

Odhady odborových a zaměstnaneckých organizací však nejsou tak optimistické a předpokládají dvoucifernou inflaci, která by mohla narůst až ke 20 %. Průměrná nezaměstnanost dosahovala v lednu 2010 9,9 %, ale v některých oblastech země šlo až o 15 %.

Vláda sleduje doporučení MMF a očekává, že soukromý i veřejný sektor se nové situaci přizpůsobí. Začala proto na tomto předpokladu formulovat svá opatření. Podle názoru MMF by například soukromý sektor měl přesunout zdroje z neexportních oblastí do odvětví s možností vývozu, což by nepochybně vedlo ke zvýšení HDP. Ale podle MMF bude toto opatření úspěšné jen tehdy, pokud se bude striktně omezovat růst mezd. Ten dramaticky poklesl z vrcholné hodnoty 25 % ve druhém

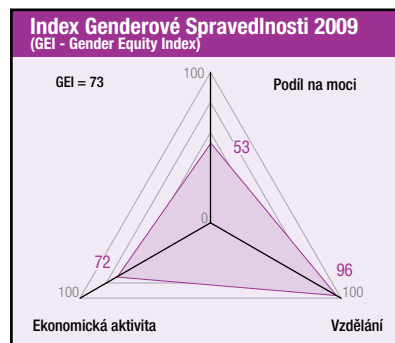


čtvrtletí roku 2008 na 10,6 % v posledním čtvrtletí roku 2009 (v obou případech ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku).

Vláda zastává názor, že změny její hospodářské politiky zemi připraví na eventuální přistoupení do eurozóny, což považuje za jedinou životaschopnou strategii jak uniknout z krize. Dále prohlašuje, že zachování fiskální disciplíny a posílení strukturálních opatření posílí základy ekonomiky a její životaschopnost. Proto si za svůj cíl stanovila snížení deficitu v roce 2010 na 0,7 % HDP a zavedla za tím účelem celou řadu opatření, včetně snížení vlastního rozpočtu. To znamenalo zmrazení platů ve státním sektoru i důchodů, propouštění ve veřejné správě a přísnější kontrolu výdajů na zdravotnictví. Postoj MMF je takový, že ačkoli by snížení příspěvků na sociální zabezpečení mohlo zpočátku pomoci snížit mzdové náklady na zaměstnance a tím posílit konkurenceschopnost, hrozí tu riziko zvětšení finanční propasti v systému sociálního zabezpečení a následně potřeby větších transferů. To by zas mohlo ohrozit splnění střednědobých rozpočtových cílů a ukázat se, zejména s ohledem na důchodový systém, jako neudržitelné.

Aby se země této situaci vyhnula, požadoval MMF naléhavě reformu důchodového systému. Mezi jeho doporučení patří zmrazení důchodů pro rok 2010, pomalejší zvyšování důchodů v následujících letech a úprava důchodového systému včetně zvýšení hranice pro odchod do důchodu nebo zvýšení minimálního počtu odpracovaných let, potřebných k získání nároku na důchod.

Po nedávných volbách a během prvních měsíců v úřadě se nová vláda snažila iniciovat diskusi o zvýšení hranice pro odchod do důchodu a počtu odpracovaných let, potřebných k získání nároku na důchod, ale rozhodla se tuto reformu odložit s ohledem na narůstající nezaměstnanost. Zároveň pozastavila vyplácení plateb na zdravotní pojištění, které je stát podle ústavy povinen



platit za občany mladší 18 let, důchodce a příjemce sociální podpory nebo podpory v nezaměstnanosti. Ve snaze zabránit dalšímu nárůstu rozpočtového deficitu nebyly vyplaceny platby ve výši třetiny rozpočtu zdravotního pojištění. Systém zdravotní péče nyní postrádá finanční zdroje na odměňování odborného i administrativního personálu, což na malých městech vedlo až k zavírání nemocničních zařízení. To však vyvolalo masivní protesty, a od března tohoto roku zdravotníci v zemi několikrát stávkovali.

O efektivitě vládních protikrizových politik se dosud vede vášnivá debata. Všechna doposud zavedená opatření jsou procyklická, neboť jejich součástí je snížení výdajů a zpomalení ekonomiky, což povede ke zvýšení nezaměstnanosti a posílení úlohy neformální ekonomiky. Proto je těžko věřit tomu, že vláda bude usilovat o dodržení stanoveného cíle 0,17 % HDP.

Přetrvávající zpátečnictví

V oficiálních kruzích panuje určitá míra optimizmu, pokud jde o pokrok v uskutečňování Rozvojových cílů tisíciletí (MDGs),³ ale je zřejmé, že Bulharsko čelí významným překážkám v rozvoji, které světová krize jediné prohloubila. V říjnu 2008 druhá Zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí⁴ prokázala, že země usiluje o dosažení těchto cílů, a v některých případech dokonce předčila očekávání. Slibně se vyvíjela například snaha stlačit dětskou úmrtnost do roku 2015 na 7 z 1000; ze 14,4 v roce 2001

3 Rozvojový program OSN, „Bulharsko má při plnění MDGs důvod k optimizmu“ (“Bulgaria Has Grounds for Optimism in Push for MDGs”), Bulharsko, 24. října 2008. Ke stažení na: <www.undp.bg/uploads/File/mdg/mdgs_in_bulgaria/MDGs_Progress_ENG_Oct08.pdf>.

4 Rozvojový program OSN, Zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí v Bulharsku 2008 (Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2008), Bulharsko, říjen 2008. Ke stažení na: <www.undp.bg/publications.php?id=2691>.

1 Mezinárodní měnový fond, 1. března 2010. <www.imf.org/external/np/ms/2010/030110.htm>.

2 Tamtéž.

se jí podařilo do roku 2006 snížit na 11,8. Pokud jde o snahu dosáhnout do roku 2015 dlouhodobého cíle nezaměstnanosti 7 %, je rovněž povzbudivé, že z hodnoty 9,5 % v roce 2001 poklesla na 6 % v roce 2005 a nakonec na 3,9 % v červnu 2007.⁵

Pokrok v plnění Rozvojových cílů tisíciletí je v každém případě nutné posuzovat v kontextu přechodu země směrem k plnému členství v Evropské unii. V tomto rámci obsahovala první bulharská zpráva o plnění MDGs, zveřejněná v roce 2003, cíle pro rok 2015, adaptované na plánovaný proces integrace do EU.⁶ Ale zatímco některé indikátory jako školství nebo nezaměstnanost odpovídají evropským průměrům, jiné – například měsíční příjem, minimální příjem, dětská úmrtnost a různé ukazatele z oblasti životního prostředí – za nimi daleko zaostávají.⁷ Minimální mzda leží pod cílem pro rok 2015 ve výši 170 euro, což znamená, že Bulharsko v evropském kontextu stále patří mezi „země se středně nízkým příjmem“.

Dalším faktorem je to, že pokrok směrem k dosažení MDGs doprovázelo zvyšování nerovnosti a sociálního vyloučení: asi 10 % obyvatelstva představuje 40 % příjmů a výdajů země. Tento nepoměr, který dále vyostřuje klesající kvalita a rostoucí náklady základního vzdělání a zdravotní péče, znamená větší nerovnost příležitostí. Zejména nízké příjmy, nízká úroveň vzdělání a omezený přístup ke zdravotní péči vytvářely sociální rozdíly, které zásadně poškodily některé oblasti a etnické skupiny, například romskou menšinu.

Rozvojová pomoc: Proměna z příjemce v dáorce

Bulharsko po více než 15 let požívalo výhod plynoucích z bezpočtu rozvojových programů, financovaných Německem, Francií a Velkou Británií, aby se přiblížilo úrovni Evropské unie, a dále dostávalo rozvojovou pomoc od zemí jako Japonsko, Švýcarsko a Spojené státy.

Druhá bulharská zpráva o plnění MDGs obsahovala shrnutí doposud dosažených pokroků, ale tentokrát už z perspektivy plného členství v Evropské unii, což je status, který země oficiálně získala 1. ledna 2007. S touto zprávou se země proměnila z příjemce rozvojové pomoci k začínajícímu dárci, v souladu s cílem č. 8, podporovat celosvětové partnerství pro rozvoj.

Tento závazek aktivně se podílet na rozvojové pomoci EU představoval pro Bulharsko nutnost přispívat na zahraniční rozvojovou spolupráci podle pravidel

stanovených pro nové členské státy EU, včetně cíle 0,17 % hrubého národního důchodu (Gross National Income, GNI) do roku 2010 a 0,33 % GNI do roku 2015. Ale Bulharsko má ke splnění těchto cílů ještě hodně daleko: V roce 2008 poklesla ODA z 16 milionů eur na 13 milionů, což představovalo pouhé 0,04 % GNI. Podle vládní zprávy z roku 2007 se bulharská rozvojová pomoc „bude zaměřovat především na boj s chudobou a napomáhání hospodářskému rozvoji v členských státech (EU),“ zejména v jihovýchodní Evropě a oblastech kolem Černého moře.⁸

Výzvy a příležitosti

Převážná část bulharské ODA směřuje do mezinárodních organizací, např. do agentur OSN, Světové obchodní organizace (WTO) a mezinárodních těles jako Červený kříž. Od roku 2008 Bulharsko přispívá také do Evropského rozvojového fondu (EDF), hlavního nástroje, kterým Unie spravuje rozvojovou pomoc. Podle zprávy z roku 2009⁹ vládní úředníci, kteří se starali o implementaci bulharské ODA, podcenili úroveň příspěvků od soukromých dárců a humanitárních organizací, což se ukázalo být jednou z největších současných slabín zavádění strategie rozvojové pomoci.

Ačkoli existuje jasně definovaný rámec pro správu ODA, Bulharsko nezavedlo konkrétní mechanismy ani procedury na poskytování technické nebo finanční pomoci jiným zemím. To je – spolu s netransparentní infrastrukturou poskytování, administrace a vyhodnocování pomoci – vážnou překážkou efektivní implementace rozvojových programů.

Před rokem 2008 nevznikaly žádné výroční nebo hodnotící zprávy o poskytování rozvojové pomoci. To bylo zčásti zapříčiněno tím, že úloha dárců byla pro zemi něčím novým, a úloha monitorování a vyhodnocování procesů byla podceňena. Neexistují téměř žádné informace o tom, co se dělo dříve, nebo zda bylo vůbec dosaženo nějakého hmatatelného pokroku, především v oblasti finančních zdrojů. Dokonce není jasné ani to, zda vláda kdy měla nějaký plán, neboť neexistují žádné veřejné zprávy o alokaci peněžních fondů do konkrétních projektů nebo sektorů před rokem 2008.

Nutnost transparentního přístupu

Jak bylo řečeno, jednou z nejslabších stránek bulharského systému poskytování rozvojové pomoci je nedostatek

transparentnosti. Informace o rozhodování o poskytnutí pomoci jsou neveřejné a je extrémně obtížné zjistit cokoli o finančních tocích. Vládní informační kanály, např. internetové stránky, neposkytují téměř žádné relevantní informace.

Skutečnost je taková, že přidělování rozvojové pomoci probíhá obvykle na základě jednostranného rozhodnutí. Některé nevládní organizace byly přizvány ke konzultacím, když šlo o formulaci střednědobé strategie pro roky 2009 až 2011, ale pokud by rozvojová pomoc měla být poskytována na základě demokratických mechanismů, je nutné tyto konzultace rozšířit tak, aby zahrnovaly i diskuse o konkrétních tématech, a přizvat k nim představitele partnerských zemí.

Doporučení občanské společnosti

Nevládní organizace předložily celou řadu doporučení, včetně těchto:

- Vláda by měla dát konečnou podobu své strategii a zveřejnit národní strategické zprávy pro země, které považuje za své priority.
- Bulharská platforma pro mezinárodní rozvoj (BPID) by měla navázat pevnější kontakty s vhodnými odborníky v jiných státních institucích.
- Vláda by měla vyloučit finanční prostředky na školení vládních úředníků a představitelů občanské společnosti, aby posílila dialog a transparentnost.
- U zemí, které jsou považovány za prioritní, by mělo proběhnout hodnocení managementu pomoci (včetně genderového aspektu), stanovení skutečných potřeb a přizpůsobení bulharské rozvojové pomoci tak, aby těmto potřebám odpovídala.
- Vláda by měla pracovat na zahrnutí genderového aspektu jako specifického tematického programu a posílit spolupráci mezi státními institucemi a organizacemi občanské společnosti, zaměřenými na genderovou tematiku.
- Vláda by měla vytvořit fórum, na kterém by se zúčastněné strany včetně organizací občanské společnosti pravidelně setkávaly a diskutovaly o prioritách rozvojové pomoci.
- Vláda by měla zahájit veřejnou informační kampaň, která by jasně pojmenovala závazky Bulharska v oblasti zahraniční rozvojové pomoci. ■

5 Cílovou hodnotou pro měsíční příjem v Bulharsku je 280 eur do roku 2015. Roku 2001 šlo jen o 91 eur, ale do roku 2009 stoupl průměrný měsíční příjem na 300 eur.

6 Rozvojový program OSN, *Zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí v Bulharsku 2003 (Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2003)*, Bulharsko, říjen 2003. Ke stažení na: <www.undp.bg/publications.php?id=1161&lang=en>.

7 Podle zprávy o plnění Rozvojových cílů tisíciletí v roce 2008 dosahovala dětská úmrtnost 10,4 na 1000 živě narozených dětí, zatímco evropský průměr činil 4,7. V jiné oblasti, energii z obnovitelných zdrojů, se podíl pohyboval mezi 4 a 7 % oproti průměru Evropské unie, který činil 20 %.

8 Ministerstvo zahraničních věcí, „Úloha Bulharska v mezinárodní rozvojové spolupráci“ (“Bulgaria’s policy on participation in international development cooperation”), koncept, 18. června 2007.

9 Vessela Gertcheva, „Bulharská oficiální rozvojová a mírová pomoc“ (“Bulgarian Official Development Assistance and Peacebuilding”), Mírová iniciativa Partnerství pro demokratickou změnu, listopad 2008. Ke stažení na: <www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Bulgarian_Official_Development_Assistance_and_Peacebuilding.pdf>.