

Právní a finanční struktura EU: co z ní vyplývá pro základní lidská práva

Cílem rozvojové politiky Evropské komise je vymýcení chudoby. Počínaje rokem 1992 je do všech dohod se třetími zeměmi nebo regionálními uskupeními zahrnován jako podstatný prvek respekt k demokratickým principům, lidským právům a právnímu státu. Současně s tím ale není z hlediska dopadu na vymýcení chudoby vyhodnocována globální podpora liberalizace a deregulace, která je také ústředním prvkem rozvojové spolupráce. Důsledkem toho je zanedbávání a nedostatečné financování pomoci některým sektorům společnosti a podpory základních lidských práv – jako je vzdělání, péče o zdraví a uplatňování práv žen.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker¹
Eurostep

Obecným cílem rozvojové politiky Evropské komise (EC) je vymýcení chudoby se zvláštním důrazem na Rozvojové cíle tisíciletí (MDGs, Millennium Development Goals) a lidská práva. Definice těchto práv může být velmi široká. V rámci rozvojové spolupráce zahrnuje takové aspekty, jako jsou sociální, politická a ekonomická práva, práva žen a také správa a lokální vlastnictví. V nejširším smyslu je však lze chápat jako právo nežít v chudobě: všude tam, kde je chudoba, dochází k mnohonásobnému porušování práv a důstojnosti lidských bytostí.

Ačkoliv EC s touto koncepcí teoreticky souhlasí, několik analýz poukazuje na nesoulad mezi použitým přístupem a prohlašovaným cílem: vzhledem k tomu, že se Evropská unie (EU) soustřeďuje na konkurenceschopnost Evropy v zahraničí, používá pomoc k podpoře liberalizace a deregulace. To může být hlubší příčinou nárůstu chudoby: nejnovější zprávy ukazují, že přes vysoké tempo ekonomického růstu, jež zaznamenává většina ze 49 nejméně rozvinutých zemí, se počet lidí žijících v chudobě zvyšuje.²

Rozpočet, priority a nástroje, které používá EU pro svou rozvojovou pomoc, mají celkově vliv na podporu lidských práv – přímý nebo nepřímý. Posuzujeme-li různé rozpočtové nástroje EC, je zřejmé, že nedokáží podporovat základní lidská práva v řadě oblastí.³

Struktura financování

EC v současné době řídí asi jednu pětinu oficiální rozvojové pomoci (ODA, Official Development Assistance) Evropské unie. V období let 2007 až 2013 dosáhne celkový objem rozvojové pomoci, kterou řídí EC, přibližně 52 miliard EUR.

V současnosti se financování spolupráce EU s rozvojovými zeměmi opírá o tři hlavní právní instrumenty: Evropský rozvojový fond (EDF, European Development Fund), Evropský instrument pro partnerství se

sousedy (ENPI, European Neighbourhood Partnership Instrument) a Instrument pro rozvojovou spolupráci (DCI, Development Cooperation Instrument).

EDF představuje hlavní nástroj financování rozvojové spolupráce EU se zeměmi Afriky, karibské oblasti a Pacifiku (ACP). Zajišťuje zdroje pro dohodu z Cotonou a zahrnuje rozvojovou spolupráci, politický dialog a obchod. EDF není součástí řádného rozpočtu EU a je financován odděleně přímými platbami členských států EU. Pro období 2008-2013 činí celkový objem EDF, desátého v pořadí, přibližně 22,6 miliard EUR.

ENPI je finanční nástroj pro země zahrnuté do Evropské politiky sousedství (ENP, European Neighbourhood Policy). ENP zajišťuje spolupráci EU se sousedními zeměmi na jihu a východě.

DCI, vytvořený roku 2006, pokrývá rozvojové země, které nejsou zahrnuty do předchozích dvou instrumentů – hlavně země Asie a Latinské Ameriky. DCI také pokrývá financování souboru tematických programů vhodných pro rozvojové země ve všech částech světa.

Jedním z klíčových úkolů DCI v jeho začátcích roku 2007 bylo prosazení rozvojové politiky EU jako základního politického rámce pro spolupráci EU se všemi rozvojovými zeměmi. K hlavním obecným cílům této politiky, zakotveným v příslušných smlouvách Unie, patří vymýcení chudoby. Deklarovaným základním předpokladem k dosažení tohoto cíle je řešení problému rovnosti pohlaví. Jako další ze základních předpokladů rozvoje se zdůrazňuje upřednostňování investic do zajišťování sociálních služeb. To bylo zvláště přijetím požadavku, aby bylo na tento účel použito minimálně 20 % celkové pomoci EC. Z titulu DCI bude v období 2007-2013 vydáno přibližně 16,9 miliard EUR.⁴

Programovací priority na národní a regionální úrovni

V rámci vnější spolupráce EC je programování zásadním rozhodovacím procesem, jehož cílem je definovat strategii EC pro země – příjemce vnější pomoci. Výsledná koncepce zakotvená ve strategických dokumentech pro danou zemi (CSP, country strategy papers), regionálních strategických dokumentech (RSP, regional strategy papers) a tematických programech by měla odrážet politiku EU a její základní principy. Navíc by měly rozhodovací procesy při tvorbě

těchto strategických dokumentů zahrnovat konzultace s vládními organizacemi i organizacemi občanské společnosti v partnerských zemích a také s členskými státy a jinými dárci. Bohužel neexistuje žádná strategie pro systematické zapojování občanské společnosti do těchto konzultačních procesů, která by zaručovala její podíl na stanovení politik a jejich realizaci na úrovni zemí.

Hlavními nástroji EC pro podporu lidských práv v rozvojové spolupráci jsou podpůrné systémy pro technické poradenství při realizaci. Tak například EC přispívá k podpoře základních sociálních a lidských práv ve své rozvojové pomoci vyvíjením pomůcek a programovacích směrnic k hlavním otázkám, jako je zdraví, HIV/AIDS a rovnost pohlaví, přípravou národních a regionálních ukázkových programů (NIP, RIP, National/Regional Indicative Programmes) a také dohodami o financování, v nichž jsou zakotveny důležité ukazatele sociálních aspektů.

Reálný pokrok v systematickém uplatňování těchto směrnic je ovšem malý. Ukazatele zahrnuté do ukázkových programů a dohod o financování, podle nichž se rozvrhuje finanční příspěvek pro každou zemi, často nezahrnují v dostatečné šíři rovnost pohlaví, chudobu a hlad.

To je bohužel příliš často důsledkem priorit stanovených ve strategických programech, které nebyly dohodnuty za komplexní účasti partnerských vlád. Do jejich tvorby nejsou zapojovány národní parlamenty partnerských zemí, není také konzultována občanská společnost. Porovnání Strategických dokumentů pro snížení chudoby (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers) vytvářených na národní úrovni se CSP vytvářenými v EU ukazuje, že se jejich priority často podstatně liší.⁵ Existují důkazy, že do procesu příprav CSP nejsou zapojovány vládní orgány zemí ACP odpovídající za sociální sektor, zatímco jiné orgány, například pro obchod a dopravu, jsou pravidelně a rozsáhle konzultovány. Tyto důkazy naznačují, že ve skutečnosti rozhodují o prioritních sektorech pouze části vlád rozvojových zemí. V tomto smyslu se v praxi do značné míry ignoruje princip vlastnictví zakotvený v Pařížské deklaraci, k němuž se země EC rády naoko hlásí. Důsledkem je zanedbávání a nedostatečné financování pomoci sociálním sektorům a podpory základních lidských práv.

1 Autoři děkují Ann-Charlotte Sallmann za spolupráci.

2 UNCTAD, „Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership“, Least Developed Countries Report 2008, New York and Geneva 2008.

3 Eurostep, „Europe's Global Responsibility“, Briefing paper, Brussels, February 2008.

4 *Ibid*

5 Alliance2015, „The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming“, editor: EEPA, Brussels, October 2007.

Při realizaci nejnovějšího finančního období 2007-2013 byla dána přednost oblastem, jako je doprava, infrastruktura a obchod. Zatímco programy pro země Asie a Latinské Ameriky odrážejí snahu plnit deklarované cíle v podpoře základních sociálních práv, u zemí ACP tomu tak není. Přes existenci mezinárodních studií konstatačních, že Afrika je nejvíc vzdálena od dosažení MDGs, předběžné informace o 70 návrzích ACP-EU CSP říkají, že zdraví bylo označeno za prioritou v pouhých osmi zemích a vzdělávání v devíti.⁶

Pokud jde o správu (governance), kritéria používaná při rozhodování o dodatečných finančních pobídkách mají stejný silný vztah k záležitostem kořenícím ve vlastních zájmech EU – například migraci, boji proti terorismu a liberalizaci obchodu, jako ke všeobecně odsouhlaseným základním konceptům demokratického vládnutí, správy veřejných financí a podpory lidských práv.⁷ Podobně se často v dohodách o financování v rámci programů Všeobecné rozpočtové podpory (General Budget Support) stanoví jako konkrétní podmínka liberalizace akvizičního procesu, zatímco například financování podpory demokratických institucí zůstává v mnoha případech nedostatečné.

V současných RSP se upřednostňuje podpora obchodu na úkor ostatních regionálních programů, a to přes ujišťování, že tato pomoc bude poskytnuta navíc jako kompenzace za předpokládané ztráty způsobené obchodními dohodami EU s partnerskými zeměmi. Zdá se, že v regionálních programech se skupinami zemí ACP zůstává velmi málo místa pro zařazení důležitých sektorů, jež nesouvisí s aktivitami stanovenými v Dohodách o ekonomickém partnerství (EPA, Economic Partnership Agreement), o kterých se právě jedná mezi EC a zeměmi ACP. To nejen podkopává pokračování spolupráce rozvinuté na základě předchozích EDF, ale odvádí zdroje také od jiných cílů rozvoje. Přislíb, že podpora obchodu pro nutná přizpůsobení dohodám EPA bude financována odděleně a nad rámec současného desátého Evropského rozvojového fondu, zatím zůstává nesplněn.

Rozpočtová podpora

EC si stanovila náročný cíl – předávat 50 % mezivládní pomoci prostřednictvím systémů příslušných zemí, tj. poskytovat Obecnou a odvětvovou rozpočtovou podporu (General and Sector Budget Support). NGOs mají na přínosy rozpočtové podpory různé názory, ale vcelku souhlasí s myšlenkou dlouhodobého předvidatelného financování stálých nákladů, jako jsou platy učitelů a zdravotnických pracovníků. Používání rozpočtové podpory ovšem vyžaduje pečlivý výběr ukazatelů.

V listopadu 2005 ujistil evropský komisař pro rozvoj a humanitární pomoc Louis Michel představitel kampaně Alliance2015 Stop Child Labour („Skončujte s dětskou prací“), že EC nebude v žádném případě poskytovat rozpočtovou podporu partnerským zemím, které se nezavázaly k řešení otázky dětské práce. Žádná z dohod o financování analyzovaných pro tuto stu-

diu však neobsahovala ukazatele týkající se dětské práce.⁸

Podobně přes výslovný závazek EC podporovat rovnost pohlaví, jakož i sexuální a reprodukční zdravotní péči a práva v této oblasti, průzkum provedený na podzim roku 2007 zjistil, že ukazatele relevantní pro tyto otázky se v dohodách o financování uzavíraných mezi EC a jejími partnerskými zeměmi skoro vůbec neobjevují.⁹

Programy rozpočtové podpory jsou nedůsledné z hlediska podmiňujících požadavků. Ačkoliv EC učinila kroky směrem k podmíněnosti založené na výsledcích, což byla reakce na selhání podmínek v dřívějších politikách, pořád ještě požaduje, aby přijímající země měla dohodu s Mezinárodním měnovým fondem (IMF) a tak byla vázána podmínkami politik IMF. Druhým problémem je rozpor mezi deklarovaným cílem rozvojové pomoci Evropského společenství, kterým je „omezování a vykořenění chudoby“, a dopady programů IMF, jež často předepisují politiky podkopávající strategie omezování chudoby. Tak například stanovení přísných cílů pro inflaci a rozpočtovou rezervu omezuje v rozpočtu prostor pro vládní výdaje na sociální účely.¹⁰

Dohody o ekonomickém partnerství (EPA, Economic Partnership Agreements)

EPA jsou obchodní dohody projednávány mezi EU jako celkem a skupinami zemí ACP. EC, jež má k těmto jednáním mandát členských států EU, chápe pomoc jako úzce spojenou s obchodem.

Pro země ACP byl prostor k jednání o EPA vymezen dohodou s Cotonou. Obchodní jednání byla předmětem velkých sporů a ostrých debat. Mnozí považují EPA za hrozbu nejen pro vládní příjmy, místní výrobce a výrobní odvětví, potravinovou suverenitu, základní veřejné služby a regionální integraci afrických zemí, ale také pro právo a schopnost afrických zemí rozvíjet své ekonomiky podle potřeb svého lidu a svých vlastních národních, regionálních a kontinentálních priorit.

Tlak na to, aby africké země na základě EPA zrušily cla, odstranily jedinou ochranu, kterou tyto země mohou nabídnout svým zemědělcům, protože je vzhledem k podmínkám EU pro poskytování půjček a pomoci nemožnou dotovat. Pravidla týkající se přístupu na trh, daní a podpor vážně omezují schopnost vlád chránit domácí zemědělskou výrobu, v níž převládají ženy. V kontextu současných genderových vztahů v Africe a dosavadních zkušeností s liberalizací obchodu je zřejmé, že ženy nakonec ponесou náklady sociálního zabezpečení svých rodin a komunit.¹¹

Vzhledem k vážné kritice, jež zazněla v průběhu jednání, EU slíbila poskytnout obchodní pomoc na krytí nákladů přizpůsobení se EPA, jakmile budou

EPA zavedeny. I když je význam takového odškodnění nepochybný, pořád ještě není jasné, jak bude poskytováno.¹²

V roce 2007 EC oznámila, že zvýší financování podpůrných činností souvisejících s EPA tím způsobem, že na tuto podporu přesune fondy z různých programů RIP. To vyvolává obavy, že se tím sníží objem financování jiných činností prováděných v rámci RIP, zejména podpory v sociální oblasti, a že vzhledem k vazbě na jednání EPA budou tyto fondy dostupné pouze těm zemím ACP, které podepíší obchodní dohody s EU.

Lisabonská smlouva: cesta vpřed

Když byly jako součást příprav na současnou finanční výhledy revidovány právní instrumenty řídicí používání fondů EU, byly učiněny významné kroky k tomu, aby se zajistilo, že se bude rozvojová spolupráce EU realizovat jako součást globální rozvojové politiky.

NGOs, jež sledovaly iniciativy k vylepšování smluv EU od roku 2002, kdy Rada zahájila proces, který vyústil v Lisabonské smlouvě, soustavně upozorňovaly na to, že rozvojová politika EU by měla kromě svých cílů definovat rámec pro vztahy EU se všemi rozvojovými zeměmi (jak je definuje OECD/DAC), bez jakékoli regionální diskriminace.

Rozvojová politika EU nabyla ústředního významu pro předpisy řídicí používání rozvojových fondů EU zejména v Asii a Latinské Americe, a do menší míry v zemích jižního Středozeví, jižního Kavkazu a východní Evropy, na něž se vztahuje Evropská politika sousedství. V důsledku toho panuje větší soulad v realizaci rozvojové politiky EU vůči všem částem rozvojového světa.¹³

Abyste došlo k dalšímu pokroku v ustanoveních nové Smlouvy – která stále ještě čeká na svou ratifikaci, považuje se za životně důležité, aby byl do rámce celkového rozpočtu EU začleněn také EDF. To umožní skutečně demokratické posuzování jeho programů a povede k politice zaměřené na vykořenění chudoby bez regionální diskriminace. Evropský parlament (EP) ve své roli jednoho ze zákonodárců zavádějících revidované právní instrumenty zajišťuje, aby fondy poskytované prostřednictvím DCI financovaly oprávněné rozvojové aktivity. Pravomoci EP by měly být rozšířeny také na regiony ACP, aby se zajistilo plné demokratické posuzování a identifikovaly všechny mezery v podpoře práva nežít v chudobě. ■

6 Eurostep, „Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries“, briefing paper, Brussels, September 2007.

7 EPA, „Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support“, EEPA occasional report, Brussels, March 2008.

8 Alliance2015, „The European Commission's Commitment to education and the elimination of child labour“, p. 37, editor: EEPA, Brussels 2017.

9 EEPA, „Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid“, briefing paper 8, Brussels, December 2008.

10 Viz poznámka 7.

11 ACORD, (2006) „EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: Why a gender and women's rights analysis is important for Africa“, January 2007.

12 EEPA, „The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries“, briefing paper, Brussels, October 2007.

13 Viz poznámka 3.