

## Zahranिční pomoc postrádá jasné vymezení



Polsko, někdejší příjemce rozvojové pomoci, je dnes dárcovskou zemí, jednou z těch, které se snaží uzavřít rozvojovou propast mezi státy světa. Ale i přes tuto svou novou úlohu na politické scéně se země stále potýká s vedlejšími efekty transformace v tržní ekonomiku. Kromě toho se v národní ekonomice, a následně i v domácnostech, citelně projevil dopad světové finanční krize.

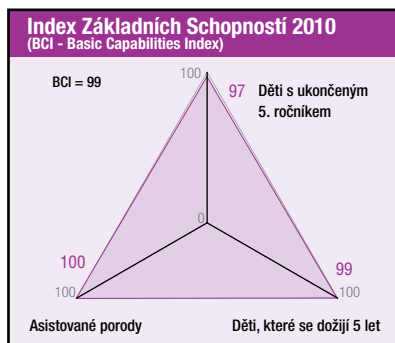
Network of East-West Women / NEWW-Polsko  
Agnieszka Nowaková  
Monika Popowová

Na počátku ekonomické transformace v roce 1989 se polský hrubý domácí produkt (HDP) prudce propadl a míra chudoby dramaticky vzrostla. Národní statistický úřad odhaduje míru extrémní chudoby na 5,6 % v roce 2008 oproti 6,6 % v roce 2007. Míra relativní chudoby činila v roce 2007 17,3 % a v roce 2008 dosáhla 17,6 %. Procento lidí, žijících v domácnostech s výdaji nižšími než práh chudoby, kleslo z 14,6 % v roce 2007 na 10,6 % v roce 2008.<sup>1</sup>

Nicméně rozdíly mezi různými sociálními skupinami se prohlubují. Je velmi pravděpodobné, že současný pokles v příjmech rodin povede k dalšímu ožebračení střední a nižší třídy. Silící sociální vyloučení ovlivňuje demokratický proces: Jen 25 % Poláků má pocit, že mohou ovlivnit chod státu, 72 % je přesvědčeno, že to není v jejich silách.<sup>2</sup>

Mezi skupiny nejvíce ohrožené sociálním vyloučením patří chudé rodiny, rodiče samoživitelé, sirotci, handicapovaní, chronicky nemocní a staří lidé. Vzhledem k tomu, že úloha pečovat o děti a staré či handicapované členy rodiny připadá zpravidla ženám, je možné předpokládat, že budou chudobou postiženy výrazněji než muži.<sup>3</sup>

Podle Národního statistického úřadu činila míra registrované nezaměstnanosti na konci roku 2009 8,5 % - 8,2 % u mužů a 8,8 % u žen.<sup>4</sup> K tomu je nutné dodat, že v Polsku je pro ženy, zejména pro ženy starší 50 let, těžké najít uplatnění na trhu práce, a zároveň chybí zákonná podpora, která by omezovala diskriminaci žen na pracovním trhu, například neochotu je zaměstnat kvůli jejich rodičovské úloze.



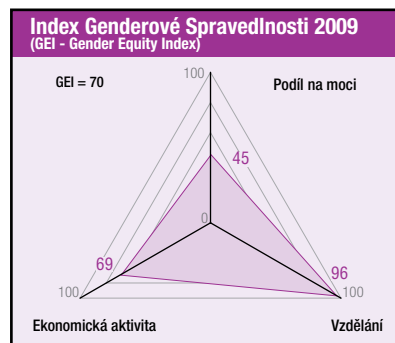
### Školství

Polsko se může pochlubit vysokou dostupností celého vzdělávacího systému. Všeobecný přístup ke vzdělání je zaručen a gramotnost dosahuje téměř 100 %. V populaci starší 16 let jsou ženy více vzdělané než muži: 19,5 % žen má ukončené středoškolské vzdělání a 9 % absolvovalo vysokou školu, zatímco u mužů jde o 16,4 %, respektive 14,8 %.<sup>5</sup>

Přesto je polský vzdělávací systém i nadále diskriminační vzhledem k genderu, zejména na vysokoškolské úrovni. Ženy představují polovinu studentek, někdy dokonce i více, ale nepodílejí se na rozhodovacím procesu. Kromě toho se rozšiřuje genderová propast ve mzdách, povyšování na lepší pracovní pozice i pracovních podmínkách. Vysoké školství také přehlíží problém hledání rovnováhy mezi profesní kariérou a rodinným životem. Diskriminaci žen ve vědecké obci jasně ilustruje skutečnost, že přestože 65 % absolventek vysokých škol jsou ženy, jejich účast v akademickém životě po dosažení prvního titulu klesá: ženy představují 49 % absolventů postgraduálního studia, 35 % habilitovaných vyučujících a jen 16 % těch, kteří získají plnou profesuru.<sup>6</sup>

### Zdravotní péče

Systém zdravotní péče je financován z veřejných rozpočtů. Přestože se na poskytování zdravotní péče spolu se státem podílejí soukromé i veřejné instituce, systém stále trpí nedostatkem prostředků. Některé služby jsou dostupné pouze za příplatek. Jen malá skupina lidí si může dovolit drahou zdravotní péči a vysoce kvalitní léčba je pro převážnou většinu obyvatel nedostupná.



Polsko výrazně zaostává v přiznání sexuálních a reprodukčních práv. Omezený přístup k antikoncepci a nedostatek poradenství v oblasti rodinného plánování či kvalitní péče o budoucí matky představují porušení lidských práv, za které byla země mnohokrát kárána ze strany celé řady mezinárodních agentur. Výbor pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) Polsku doporučil implementovat opatření na zlepšení přístupu žen ke zdravotní péči a požadoval provedení výzkumu zaměřeného na rozsah, příčiny a následky ilegálně prováděných potratů a jejich dopadu na zdraví žen.<sup>7</sup>

Zároveň platí, že služby spojené s porodem, jako například epidurální anestezie na požádání bez lékařského předpisu se platí extra z vlastních prostředků. Ženy musí dále platit vysoké částky, pokud chtějí, aby byl u porodu přítomen partner, anebo pokud chtějí cokoliv nad rámec standardní péče. To prohlubuje propast mezi bohatými a chudými.

### Imigrace

Ve srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie má Polsko relativně krátkou imigrační historii. Migrační politika země se dlouhá léta soustředila spíše na emigraci než na imigraci. V období 1989 – 2004 se imigrační politika stala aktuálním problémem, zejména s ohledem na plánované přistoupení k EU. Mezi tématy, která se v této souvislosti objevovala, patřila především lidská práva a ochrana uprchlíků, ochrana státní hranice a repatriace etnických Poláků ze země bývalého Sovětského svazu nikoli sociální nebo hospodářská politika.<sup>8</sup>

1 Národní statistický úřad. Situace domácností v roce 2008 ve světle průzkumu rozpočtu domácností. Ke stažení na: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_wz\_sytuacja\_gosp\_dom\_2008.pdf>.

2 Centrum pro výzkum veřejného mínění. Ke stažení na: <www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\_020\_09.PDF>.

3 Nadace Feminoteka. *Ženy v Polsku v průběhu transformace 1989-2009*. Ke stažení na: <www.feminoteka.pl/downloads/raport\_20lat\_www.pdf> [polsky].

4 Národní statistický úřad. Monitoring pracovního trhu. Čtvrtletní zpráva o situaci na pracovním trhu. Ke stažení na: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_pw\_kwartalna\_inf\_o\_rynku\_pracy\_4k\_2009.pdf>.

5 Národní statistický úřad, Zpráva o příjmech a životních podmínkách podle průzkumu EU-SILC z let 2007 a 2008. Ke stažení na: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_wz\_dochody\_i\_warunki\_zycia-rap\_2007-2008.pdf>.

6 Andrea Rotheová, et al., „Genderové rozpočtování jako manažerská strategie pro dosažení genderové rovnosti na univerzitách“, Mnichov, 2008, 22.

7 Agnieszka Nowaková, „Postavení žen v Polsku: Permanentní krize“, in: *Peking a svět po něm: Zdůrazňování genderové ekonomiky*, Social Watch, 2010. Ke stažení na: <www.socialwatch.org/node/11595>.

8 K. Iglicka, „Polsko: Čekání na imigranty. Ale opravdu o ně stojíme?“ Centro Studi Di Politica Internazionale. Ke stažení na: <www.cespi.it/WP/MI/County%20mig-POLAND.pdf>.

Vzhledem k tomu, že Polsko je relativně chudá země, úřady problematiku imigrace podceňují. Teoreticky se Polsko drží politiky integrace, založené na evropských standardech; skutečnost je však taková, že cizinci, kterým se podaří začlenit se do společnosti, toho dosahují převážně díky vlastnímu odhodlání a úsilí.<sup>9</sup>

Vstup do Evropské unie v květnu 2004 vyžadoval začlenění unijních norem a směrnic do domácí legislativy a vytvoření potřebných institucionálních kapacit. V červnu 2004 vstoupil v platnost Zákon o podpoře zaměstnanosti a institucích pracovního trhu, který specifikuje, komu je možné udělit pracovní povolení, povolení k dočasnému pobytu, „tolerovaný pobyt“ či status „dočasná ochrana“. Přestože došlo k institucionální a legislativní adaptaci na standardy EU, Polsko dosud nevytvořilo imigrační politiku, která by zahrnovala integraci cizinců. Namísto toho se politická opatření soustředila na uprchlíky, na repatriaci etnických Poláků a na udělování občanství manželům a manželkám polských státních příslušníků.<sup>10</sup>

Neexistují žádné struktury, které by imigrantům umožňovaly ovlivňovat politická rozhodnutí na jakékoli úrovni. Neexistují konzultační orgány ani sdružení imigrantů a neprobíhá ani diskuse o možnosti udělit imigrantům volební právo v místních volbách. Toto téma dosud neotevřela ani vláda a politické strany, ale ani nevládní organizace či samotní imigranti.<sup>11</sup> Zatím se aktivní občanská participace imigrantů omezuje na aktivity zaměřené na zlepšení sociální a ekonomické situace v jejich vlastních komunitách a udržování etnické, náboženské a kulturní identity.

### Rozvojová pomoc

V roce 2008 dosahovala polská oficiální rozvojová pomoc (ODA) částky 900 milionů zlotých (272,6 milionu dolarů), což odpovídalo 0,08 % hrubého národního důchodu. V roce 2006 dosahovala ODA výše 922,2 milionů zlotých (279,3 milionů dolarů). To znamená, že poprvé od chvíle, kdy se Polsko stalo členem Evropské unie, se úroveň polské ODA snížila. V roce 2008 země neucínila žádný pokrok směrem k tomu, aby zajistila stálý nárůst ODA, a to i přesto, že v roce 2010 měla polská ODA dosáhnout úrovně 0,17 % HND a do roku 2015 dále stoupat až na 0,33 %.<sup>12</sup>

Polská ODA se skládá z multilaterální spolupráce (poskytované prostřednictvím mezinárodních organizací) a bilaterální spolupráce (poskytované přímo pro-

střednictvím polských institucí a dalších orgánů). Multilaterální spolupráce se skládá z příspěvků do rozpočtů Evropské unie a dalších mezinárodních institucí a ze spolupráce s mezinárodními fondy, jako jsou například agentury OSN, Evropský rozvojový fond, Světová banka, Mezinárodní měnový fond, Evropská banka pro obnovu a rozvoj a Evropská investiční banka. Bilaterální pomoc koordinuje ministerstvo zahraničních věcí, ale jsou v ní zahrnuty i výdaje ostatních polských ministerstev, například ministerstva práce, ministerstva školství atd. Tyto fondy jsou určeny pro spolufinancování projektů veřejných orgánů i nevládních organizací.<sup>13</sup>

Kanály pro poskytování polské zahraniční pomoci jsou: potravinová pomoc, stipendia, finanční pomoc, technická asistence a humanitární pomoc. V roce 2006 Polsko ratifikovalo Úmluvu o potravinové pomoci, ačkoli doposud v rámci rozvojové spolupráce žádnou potravinovou pomoc do zahraničí neodeslalo.

Velké množství polské ODA je určeno na stipendia pro studenty z rozvojových a tranzitivních zemí. Stipendijní program K. Kalinowskiho, který v březnu 2006 založil premiér Kazimierz Marcinkiewicz, je zaměřen na běloruské studenty, kteří byli z běloruských univerzit vyloučeni kvůli projevům podpory demokratických hodnot. Program je realizován ve spolupráci s ministerstvem školství a vědy a koordinován Centrem východoevropských studií Varšavské univerzity.<sup>14</sup> Ačkoli jsou tyto výdaje vykazovány jako ODA, neplní kritéria Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.<sup>15</sup>

Technická asistence je určena na podporu rozvoje lidských zdrojů, zvyšování kvalifikace a technických a výrobních kapacit rozvojových zemí. Tato forma pomoci má mnoho podob včetně školení, vysílání expertů, studijních pobytů, stipendií a dalších aktivit prováděných v rámci projektů realizovaných orgány státu, místními samosprávami a nevládními organizacemi.

Humanitární pomoc pochází z cílové rezervy státního rozpočtu a je zprostředkována Odborem rozvojové spolupráce Ministerstva zahraničních věcí. Humanitární pomoc je poskytována v souladu s principy Dobrého humanitárního dárcovství a Evropského konsenzu o humanitární pomoci. Prioritními cílovými zeměmi polské humanitární pomoci jsou Súdán, Čad a Irák. Varšava zároveň v krizových situacích často spolupracuje přímo s místními humanitárními a nevládními organizacemi.

Od roku 2008 se na distribuci rozvojové pomoci, zejména v Afghánistánu, podílí polská armáda. Podle

některých kritiků z nevládních organizací však „využívání armády jako implementačního činitele poskytované pomoci podkopává efektivitu rozvojové spolupráce, která z velké míry závisí na přístupu, motivaci a prioritách těch, kdo jsou zodpovědní za její implementaci.“<sup>16</sup>

### Cíle polské rozvojové pomoci

Hlavními cíli polské zahraniční pomoci jsou snížení chudoby a naplnění dalších Rozvojových cílů tisíciletí v zemích, které jsou příjemci polské pomoci, a zajištění demokracie, vymahatelnosti práva, rozvoje občanské společnosti a úcty vůči lidským právům ve východní Evropě.

Prioritními příjemci polské zahraniční pomoci jsou Ukrajina, Moldavsko, Bělorusko, Afghánistán, Irák, Gruzie, Angola, Vietnam a Palestinská samospráva. Bilaterální pomoc určená prioritním zemím plyne primárně do „nově nezávislých států“: Arménie, Ažerbájdžanu, Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Tádžikistánu, Turkmenistánu a Uzbekistánu.

Polská východiska pro poskytování ODA jsou konzistentní s Rozvojovými cíli tisíciletí a rozvojovou politikou Evropské unie. Mezi hlavní cíle patří „podpora udržitelného hospodářského růstu, dodržování lidských práv, demokracie, vymahatelnost zákona a zodpovědné správy, podpora globální bezpečnosti a stability, transfer zkušeností z období polské hospodářské transformace, rozvoj lidských zdrojů, podpora rozvoje veřejné správy a místních struktur, ochrana životního prostředí, předcházení environmentálním problémům a poskytování nouzové humanitární a potravinové pomoci.“<sup>17</sup>

Polská rozvojová spolupráce a implementace jeho programu zahraniční pomoci představují nové oblasti zahraniční politiky, které dosud nepokrývá komplexní legislativa. Kromě toho se používají údaje nestrukturované podle pohlaví. Obvyklá procedura ministerstva zahraničních věcí spočívá v sečtení částek poskytnutých v rámci polské rozvojové pomoci a rozdělení výsledné sumy podle jednotlivých zemí, ale ne podle konkrétních akcí.

Polská zahraniční pomoc postrádá některé základní definice. Je nutné zajistit řádnou koordinaci rozvojové pomoci (v souladu s požadavky EU) a vytvořit efektivní a výkonné finanční mechanismy a jasný institucionální a legislativní rámec. Řešení, která se v minulosti osvědčila v jiných vyspělých zemích, by měla být implementována jako záruka kontinuity polské rozvojové politiky a efektivního dosažení stanovených cílů. ■

9 Tamtéž.

10 Viz: <[www.developmentandtransition.net/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=580](http://www.developmentandtransition.net/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=580)>.

11 Iglicka, *op. cit.*

12 Skupina Zagranica, *Polská rozvojová pomoc v roce 2008. Nezávislá zpráva nevládních organizací. Ke stažení na: <[www.trialog.or.at/images/doku/polish-oda-2008-ex\\_summary\\_eng.pdf](http://www.trialog.or.at/images/doku/polish-oda-2008-ex_summary_eng.pdf)>.*

13 Viz: <[www.polskapomoc.gov.pl/The\\_Ways\\_of\\_Providing\\_Polish\\_Foreign\\_Assistance\\_166.htm](http://www.polskapomoc.gov.pl/The_Ways_of_Providing_Polish_Foreign_Assistance_166.htm)>.

14 Polská pomoc. Viz: <[www.polskapomoc.gov.pl/Scholarships\\_179.html](http://www.polskapomoc.gov.pl/Scholarships_179.html)>.

15 Skupina Group, *Polská rozvojová pomoc v roce 2008, op. cit.*

16 Tamtéž.

17 Zdůvodnění zákona o polské rozvojové pomoci. Viz: <[globalnepoludnie.pl/New-strategy-for-Polish-foreign-](http://globalnepoludnie.pl/New-strategy-for-Polish-foreign-)>.