

Koherencia aktivít Slovak Aid na národnej úrovni

Zuzana Fialová



Ministerstvo zahraničných vecí SR

Bratislava

Október 2008

Štúdia „Koherencia aktivít Slovak Aid na národnej úrovni“ bola realizovaná na objednávku Ministerstva zahraničných vecí na základe zmluvy č. 14/2008 v súlade s výnosom č. 141.601/2005-SEVS o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MZV SR, § 1 písm. a) výnosu.

Obsah

Úvod

1. Hlavné závery a odporúčania
 2. Legislatívny rámec
 3. Príprava strategických dokumentov ODA
 4. Mnohostranná ODA
 5. Dvostranná ODA
 - 5.1. Rozdeľovanie finančných prostriedkov – projektové granty
 - 5.2. Projektová komisia – kľúčový článok v rozhodovaní o dvojstrannej ODA
 - 5.3. Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu
 - 5.4. Diplomatická podpora dvojstrannej ODA a rola zastupiteľských úradov SR v prijímajúcich krajinách
 - 5.5. Projektový vs. programový prístup v dvojstrannej ODA
 6. Vysielanie expertov a dobrovoľníkov
 7. Trojstranná ODA a spolupráca so zahraničím
 8. Humanitárna pomoc
 9. Špecifická agenda ODA niektorých ďalších rezortov
 - 9.1. Ministerstvo vnútra SR: medzinárodné policajné misie
 - 9.2. Ministerstvo hospodárstva SR: Aid for Trade
 - 9.3. Ministerstvo školstva SR: rozvojové štipendiá
 10. Rozvojové vzdelávanie, ODA v očiach slovenskej verejnosti
 11. Budovanie kapacít
 12. Výkazníctvo
- Informácia o autorke

Úvod

Slovenská republika patrí medzi krajiny, ktoré na prelome tisícročí prešli najúspešnejšou tranzíciou z priemernej chudobnej krajiny sovietskeho bloku smerom k vyspelej demokracii členského štátu EÚ a NATO, s dynamicky rozvíjajúcou sa ekonomikou a vysokou kvalitou života svojich obyvateľov. Táto zmena sa premietla aj do zmeny postavenia v medzinárodnom systéme rozvojovej spolupráce, kde sa SR dostala zo skupiny prijímateľských krajín do skupiny donorov.

Vybudovať v štáte systém dobre fungujúcej, profesionálne realizovanej rozvojovej pomoci, ktorá je čitateľná rovnako pre jej príjemcov, ako aj pre medzinárodných partnerov, ktorá dokáže efektívne využiť potenciál krajiny a zviditeľniť jeho jedinečnosť napriek relatívne obmedzeným finančným prostriedkom, ktoré má na to k dispozícii, - vyžaduje niekoľkoročné úsilie a koncepčnú prácu predstaviteľov štátnych orgánov, ako aj súkromného a neziskového sektora. **Zosúladiť snahy rôznych rezortov, inštitúcií a organizácií s rôznymi zadaniami, záujmami, kapacitou, a v neposlednom rade systémom práce, je náročná úloha, pred ktorou stojí Ministerstvo zahraničných vecí SR ako implementátor a koordinátor slovenskej ODA.**

Táto štúdia bola vypracovaná na objednávku Ministerstva zahraničných vecí SR a je zameraná na zvýšenie účinnosti rozvojovej pomoci poskytovanej rôznymi subjektami v SR. Cieľom bolo navrhnúť opatrenia, ktoré by ponúkali najlepšie využitie zdrojov s dosiahnutím najlepšieho možného výsledku s využitím synergie aktivít rôznych rezortov, súkromného i neziskového sektora. Expertízu čerpá z doterajších skúseností inštitúcií slovenskej ODA, ako aj zo skúseností neziskových organizácií, súkromných donorov, či nezávislých expertov. **Navrhnutá koncepcia má smerovať k lepšiemu zviditeľneniu SR ako krajiny s koncepčnou a konzistentnou rozvojovou politikou.**

Štúdia sa opiera o analýzu relevantných právnych a iných oficiálnych dokumentov upravujúcich ODA; iné verejne dostupné zdroje informácií o účinnosti a dopadoch slovenskej ODA; semištrukturované rozhovory s odborníkmi: inštitúcie štátnej správy, mimovládne rozvojové organizácie, zahraniční súkromní donori, odborníci z krajín s prepracovanou politikou rozvojovej pomoci (napr. Holandsko, USA, Veľká Británia, Kanada, SRN, apod.); analýzu systémov koherencie ODA v iných európskych krajinách, vrátane krajín V4; materiály medzinárodných organizácií s rozvojovou tematikou; praktické skúsenosti z fungovania rôznych typov rozvojových projektov priamo v teréne; a v neposlednom rade štúdium odbornej literatúry.

Koherencia aktivít Slovak Aid na národnej úrovni
Zuzana Fialová

Názory prezentované v tejto štúdii sú výlučne názormi autorky. Autorka ďakuje všetkým, ktorí prispeli k bohatstvu informácií a komplexnosti tejto štúdie. Osobitné poďakovanie patrí Mgr. Bronislave Pinterovej za odbornú asistenciu pri výskume ako aj pri spracovaní štúdie.

Bratislava, október 2008.

1. Hlavné závery a odporúčania

Oficiálna rozvojová pomoc SR má v tomto období už vytvorené slušné legislatívne aj inštitucionálne zázemie. V súčasnosti prechádza sériou koncepčných i organizačných zmien, ktoré je vhodné využiť na zvýšenie jej profesionality, adresnosti, aj využiteľnosti z hľadiska postavenia SR na medzinárodnej scéne.

- Koherencia aktivít ODA na národnej úrovni má nedostatočnú oporu v legislatíve. V zákone o rozvojovej pomoci treba dopracovať zakotvenie medzirezortného koordinačného mechanizmu pri príprave strategických dokumentov a rozhodnutí, ako aj koordináciu implementácie ODA.
- Zákon neupravuje mnohostrannú ODA, napriek tomu, že tá predstavuje veľkú väčšinu prostriedkov, ktoré SR venuje na rozvojovú pomoc.
- **Koherencia aktivít vyžaduje ustanovenie medzirezortného koordinačného orgánu koordinovaného MZV SR, ktorý by riešil koncepčné otázky súvisiace s ODA a ktorý by zastrešoval spoluprácu rezortov a kľúčových inštitúcií slovenskej ODA.**
- Strednodobá stratégia ako aj národné plány ODA neobsahujú všetky potrebné elementy z hľadiska kvality strategických dokumentov. Neobsahujú predovšetkým indikátory naplnenia cieľov, čo spôsobuje nemožnosť evaluácie a hodnotenia dopadu.
- **Treba vypracovať národnú metodiku evaluácie dopadu (impact analysis) jednotlivých projektov dvojstrannej a trojstrannej pomoci, ako aj príspevkov a aktivít mnohostrannej ODA.**
- Je dôležité posilniť inštitucionálnu pamäť Slovak Aid v rámci rezortu MZV, v zmysle odovzdávania skúseností a know-how (ORPO, kontraktačné jednotky a SAMRS, zastupiteľské úrady SR v prijímateľských krajinách).
- Úloha ZÚ v procese plánovania a implementácie ODA zostáva podcenená aj zo strany rezortu, aj väčšiny samotných diplomatov. Je nevyhnutné inštitucionalizovať ich významnejšie priame zapojenie.
- **Diplomatická podpora slovenskej ODA vo väčšine krajín je veľmi slabá. Bolo by vhodné uzatvoriť dvojstranné zmluvy o poskytovaní ODA so všetkými prijímajúcimi krajinami, nielen s programovými.**

- Multilaterálna ODA nie je zakotvená v strategických dokumentoch a jej potenciál pre realizáciu premyslenej rozvojovej politiky nie je využitý.
- **Administratívna zdĺhavosť a neefektivita implementácie dvojstrannej ODA a časti humanitárnej pomoci znemožňuje plné využitie vyčlenených finančných prostriedkov. Tieto procesy treba zefektívniť a otvoriť tak možnosť navyšovania rozpočtu bilaterálnej ODA.**
- Dvojstranná ODA by mala postupne prejsť na programový prístup. Budovanie programov vyžaduje široké konzultácie so štátnymi orgánmi, mimovládny, podnikateľský a akademický sektorom, a to rovnako v SR ako aj v prijímajúcich krajinách.
- **Kľúčovou inštitúciou pre budúcnosť ODA je SAMRS. Značná časť prostriedkov by sa mala v nasledujúcich rokoch venovať na budovanie personálnych, odborných, a technických kapacít tejto inštitúcie.**
- Proces posudzovania projektov a aktivít, ktoré majú byť podporené z prostriedkov ODA treba obohatiť o nezávislý expertný posudok vecnej stránky predmetu projektu. Na to musí SAMRS disponovať databázou nezávislých odborníkov z rôznych oblastí (inžinierstvo, zdravotníctvo, životné prostredie, vzdelávanie, právo, apod.) schopných vydávať posudky a expertízy.
- Je potrebné zintenzívniť komunikáciu medzi rezortami, ako aj medzi štátnymi inštitúciami a MVO, resp. podnikateľskými subjektami.
- Slovak Aid potrebuje posilniť svoje expertné zázemie v akademických inštitúciách, think-tankoch, výskumných a vzdelávacích inštitúciách.
- Hoci slovenská verejnosť je ODA vcelku priaznivo naklonená, Slovak Aid nedisponuje ucelenou a konzistentnou komunikačnou stratégiou smerom k verejnosti.

ODA sa stáva témou verejnej diskusie nielen v Európe, ale aj na Slovensku. Občania sa zaujímajú o jej výsledky, motívy, metódy. Je veľmi dôležité prijať túto výzvu a využiť potenciál oficiálnej rozvojovej pomoci pre tvorbu európskej i globálnej medzinárodnej politiky.

2. Legislatívny rámec fungovania slovenskej ODA

Základným rámcom pre realizáciu ODA v SR je Zákon č. 617/2007 Z.z. o rozvojovej pomoci.¹ Zákon definuje pojem oficiálna rozvojová pomoc ako „činnosti a opatrenia zamerané na podporu trvalo udržateľného rozvoja v rozvojových krajinách uhrádzané z verejných prostriedkov SR, použité v súlade s pravidlami Výboru pre rozvojovú pomoc pri OECD“. Zákon ustanovuje tiež dva nástroje plánovania ODA a to

- strednodobú koncepciu ODA (ktorá má byť pripravovaná na 5 rokov),
- národné programy ODA (prijímané každoročne).

Za ich prípravu je podľa zákona zodpovedné MZV, ktoré je hlavným implementátorom a koordinátorom ODA. Zákon však už neurčuje, aké ďalšie rezorty, či iní aktéri sa majú podieľať na plánovaní či implementácii ODA. Zákon ukladá MZV rozsiahle povinnosti a právomoci v súvislosti s plánovaním či realizáciou ODA, avšak priamo ho nezaväzuje spolupracovať v tejto oblasti s inými orgánmi štátnej správy, či subjektami mimo nej. Takisto ani iné verejné inštitúcie, ktoré realizujú rozvojovú pomoc, nemajú zo zákona povinnosť koordinovať svoju činnosť s MZV či inými rezortami. Podľa § 7 ods. 3 zákona, ústredný orgán a orgány územnej samosprávy, ktoré sa v rámci svojich kompetencií podieľajú na realizácii ODA, majú povinnosť len informovať MZV o svojich aktivitách v rámci ODA, poskytovať štatistické informácie o finančných prostriedkoch použitých na ODA, a používať v rámci aktivít ODA logo Slovak Aid.

Zákon ďalej upravuje existenciu Agentúry (Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu - SAMRS). Riadenie a kontrolu činnosti Agentúry ukladá za povinnosť MZV, ktoré je aj jej zriaďovateľom. Ustanovenia v zákone sú však len veľmi všeobecné. Agentúra má vo svojich kompetenciách okrem iného aj

- spoluprácu s príslušnými štátnymi orgánmi, právnickými osobami a fyzickými osobami,
- koordináciu svojich úloh s inými inštitúciami, ktoré realizujú oficiálnu rozvojovú pomoc (§ 10 ods. 2, písm. e, f).

¹ Zákon č. 617/ 2007 z 5. decembra 2007 o oficiálnej rozvojovej pomoci a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Jej činnosť je však zameraná najmä na implementáciu dvojstrannej a trojstrannej ODA, pre koncepčné rozhodnutia poskytuje len podklady.

V zákone teda chýba zakotvenie koordinačného mechanizmu pri príprave strategických dokumentov a rozhodnutí týkajúcich sa ODA. Takisto koordinácia implementácie ODA nie je zákonom upravená, čo v praxi sťažuje jej uskutočňovanie.

Zákon takisto neupravuje mnohostrannú ODA, napriek tomu, že tá predstavuje (a v perspektíve mnohých rokov ešte bude predstavovať) veľkú väčšinu prostriedkov, ktoré SR použije na rozvojovú pomoc.

Od 1. 9. 2008 platí nový organizačný poriadok MZV, ktorý umiestnil agendu rozvojovej pomoci do Sekcie hospodárskej spolupráce a rozvojovej pomoci (SHSR). Nachádza sa tu Odbor rozvojovej a humanitárnej pomoci (ORPO) primárne zodpovedný za agendu ODA v rámci MZV. Agentúra SAMRS sa zodpovedá zo svojej činnosti vedeniu sekcie SHSR. Nový organizačný poriadok, ako aj nový štatút SAMRS (z 31. 8. 2008) upresnili a sprehľadnili vzťahy medzi MZV a SAMRS. Nový štatút ukladá SAMRS, okrem iného, „vytvárať podmienky na spoluprácu s ostatnými orgánmi štátnej správy a s partnerskými organizáciami a mimovládny inštitúciami za účelom dosiahnutia koherencie sektorálnych politík na národnej úrovni a efektívneho poskytovania ODA“.

Ako uviedli viacerí z opýtaných expertov, ***v štruktúre ODA chýba orgán, podobný Koordinačnému výboru ODA, ktorý existoval od r. 2001 do r. 2006***, kedy bol čiastočne nahradený Projektovou komisiou ODA. Avšak na rozdiel od tejto komisie, ktorá sa zaoberá prakticky výlučne dvojstrannou ODA (teda rozhodovaním o pridelení finančných prostriedkov pre projekty), Koordinačný výbor bol expertným poradným orgánom ministra, vydával odporúčania na témy súvisiace s ODA a priamo sa podieľal na príprave strategických dokumentov. Prostredníctvom Koordinačného výboru boli teda relevantné inštitúcie a orgány priamo zapojené do rozhodovania, plánovania a implementácie ODA. Prostredníctvom tohto výboru bolo tiež možné koordinovať činnosti jednotlivých subjektov participujúcich na ODA.

Z hľadiska koherencie a efektivity aktivít súvisiacich s ODA sa javí ako prioritné znovuustanoviť podobný medzirezortný koordinačný orgán, ktorý by zastrešoval spoluprácu rezortov a kľúčových inštitúcií slovenskej ODA.

3. Príprava strategických dokumentov ODA

Strednodobá stratégia (SS ODA) je základným strategickým dokumentom určujúcim jej zameranie, princípy, sektorové a teritoriálne priority, ako aj nástroje implementácie. Vypracováva sa na obdobie 5 rokov. Prvá strednodobá stratégia 2003-2008 definovala smerovanie ODA v súlade so zákonom o rozvojovej pomoci. Keďže však bola prvým takýmto dokumentom, mala viaceré nedostatky, ktoré neskôr ukázala prax. Z hľadiska koherencie a efektivity bolo hlavným nedostatkom to, že dokument neobsahoval niektoré komponenty zásadne dôležité pre kvalitnú stratégiu, t.j. neboli v ňom vyšpecifikované merateľné ciele spolu s indikátormi ich dosiahnutia a SS ODA tiež nepredpokladala žiadnu formu evaluácie výsledkov či zhodnotenia dopadov.

V čase prípravy tejto štúdie prebiehajú tiež práce na texte novej strednodobej stratégie na roky 2009-2013, ktorý sa snaží tieto nedostatky odstrániť a budovať na skúsenosti z doterajšieho fungovania ODA.² Do prípravy koncepcie sa zapájajú viaceré rezorty predkladaním svojich návrhov a pripomienok, a takisto aj neštátne inštitúcie, najmä Platforma mimovládnych rozvojových organizácií (Platforma MVRO). Pre vyššie spomenuté nedostatky však nová stratégia nestavia na výsledkoch hodnotenia úspešnosti dosiahnutia cieľov tej predošlej, čo by bolo logickým krokom smerom k účinnosti i koherencii. Niektorí z oslovených expertov vyslovili názor, že k príprave SS ODA by bolo vhodné **otvoriť širšiu odbornú diskusiu a zapojiť do nej aj ďalšie subjekty a expertov mimo rezortu MZV.**

Nástrojom ročného finančného i vecného plánovania implementácie ODA je **národný program (NP ODA)**, ktorý sa prijíma každoročne, vychádza zo SS ODA a určuje najmä priority dvojstrannej ODA na príslušný rozpočtový rok (§ 5, ods. 2 zákona o rozvojovej pomoci). Problémom z hľadiska efektivity i koherencie je fakt, že tento dokument sa schvaľuje až začiatkom roka, pre ktorý platí. Keďže však čerpanie prostriedkov vyčlenených pre ODA je viazané na tento dokument, ktorý okrem iného určuje rozdelenie finančných prostriedkov pre dvojstrannú ODA, prvé projektové výzvy pre potenciálnych implementátorov môžu byť pripravované až po schválení NP ODA. Tento však býva v optimálnom

² Autorka mala počas prípravy tejto štúdie k dispozícii pracovnú verziu Strednodobej stratégie 2009-13 z 30. 9. 2008, ktorá bola poskytnutá Platforme MVRO na pripomienkovanie.

prípade schválený najskôr vo februári a často aj oveľa neskôr.³ To brzdí celý proces predkladania, schvaľovania a následného zakontrahovania projektov. Podľa agentúry SAMRS, ak sa vyhlásia výzvy okamžite po schválení NP ODA, pri existujúcom harmonograme možno podpisovať zmluvy s implementátormi najskôr v októbri, pričom už v novembri musí agentúra oznámiť MF SR presnú výšku finančných prostriedkov, ktoré chce presunúť do nasledujúceho rozpočtového roka. Keďže agentúra túto výšku nebola schopná presne odhadnúť, v r. 2007 zostalo nevyčerpaných a teda de facto pre ODA nevyužitých 19 mil. Sk. Odhliadnuc od možnosti zefektívnenia celého procesu rozhodovania a administrovania pridelených finančných prostriedkov agentúrou SAMRS, ktorým sa táto štúdia venuje nižšie,⁴ je podľa expertov **nevyhnutné upraviť prijímanie NP ODA takým spôsobom, aby bolo možné vyhlasovať prvé projektové výzvy už v decembri predošlého roka. Po schválení štátneho rozpočtu v poslednom štvrtroku má MZV a vláda dosť času a všetky potrebné vstupy na to, aby pripravili a schválili NP ODA na nasledujúci rok.**

Príprava strategických dokumentov vyžaduje, okrem znalosti samotnej problematiky ODA, **zručnosti v oblasti strategického plánovania.**⁵ Ku kvalite dokumentov, ktoré majú byť nástrojom plánovania a následného hodnotenia naplňovania danej stratégie, by prispelo, ak by pracovníci zodpovední za strategické plánovanie mali možnosť získať tieto zručnosti v rámci doplnkového vzdelávania. Inou možnosťou by bolo prizývanie nezávislých expertov, ktorí by pomáhali pri koncipovaní strategických dokumentov.

Ku všetkým existujúcim strategickým dokumentom je potrebné **podrobne vypracovať strednodobé a dlhodobé ukazovatele naplňovania cieľov rozvojovej pomoci pre každú z oblastí, v ktorej chce Slovensko pomoc poskytovať.** Takisto je potrebné vypracovať národnú metodiku evaluácie dopadu (impact analysis) jednotlivých projektov dvojstrannej a trojstrannej pomoci, ako aj príspevkov a aktivít multilaterálnej ODA.

³ Pozri Informácia o oficiálnej rozvojovej pomoci poskytnutej Slovenskou republikou v roku 2007. Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí SR 2008.

⁴ Pozri kapitolu 5.3.

⁵ Kvalitný strategický dokument má presnú štruktúru, ktorá napomáha tomu, aby dokument bol dobrým pracovným nástrojom. Musí napríklad obsahovať analýzu vonkajšieho a vnútorného prostredia, víziu koncového stavu, presné a merateľné ciele rôzneho stupňa detailnosti, metódy práce, zoznam plánovaných aktivít, technické, personálne a finančné zabezpečenie naplňovania cieľov a v neposlednom rade metódy priebežného monitoringu a koncovkej evaluácie. Dôležitou časťou evaluácie sú indikátory (ukazovatele), ktoré ukazujú na mieru dosiahnutia cieľov. Takto pripravený dokument umožňuje sledovať, nakoľko plánované a realizované činnosti prispievajú k dosahovaniu strategických cieľov. Umožňuje tiež modifikáciu v prípade zmeny vonkajších podmienok, sústredenie aktivít na prioritné oblasti, apod. Napomáha teda k účinnosti a cielenosti práce.

Napriek medzinárodnému tlaku na zvyšovanie objemu ODA, vyspelé donorské krajiny si už dávno uvedomujú, že ***kvalita a účinnosť ODA sa nemeria percentami, ale dokázaným pozitívnym dopadom na zmeny v rozvojových krajinách smerom k odstráneniu chudoby vo všetkých jej formách, zlepšenia spravovania (governance), zvýšenia miery politickej a ekonomickej slobody obyvateľstva a udržateľnosti ekonomiky. Zhodnotenie dopadu pomoci je preto kľúčovým komponentom profesionálnej ODA.***

4. Mnohostranná ODA

Realizáciu a dohľad nad väčšinovým objemom multilaterálnej ODA má Ministerstvo financií SR, ktoré zabezpečuje príspevky do spoločného rozpočtu EÚ, zdrojov Svetovej banky, a tiež Európskej banky pre obnovu a rozvoj. Taktiež má vo svojej gescii odpustenie dlhov rozvojovým krajinám. Multilaterálnu ODA realizujú aj MZV SR (príspevky do rôznych fondov a agentúr OSN a iných medzinárodných politických organizácií), MŽP SR (príspevky do medzinárodných environmentálnych organizácií a fondov), MP SR (príspevky do Organizácie OSN pre výživu a poľnohospodárstvo – FAO), MV SR (príspevky pre Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov – UNHCR a Medzinárodnú organizáciu pre migráciu – IOM).

Mnohostranná ODA je značnou časťou štátnych úradníkov, mimovládnych organizácií a verejnosti zaznávaná a považovaná takmer za „nutné zlo“, či „stratené peniaze“, ktorými si SR len plní svoje medzinárodné záväzky, ale ktoré neprinášajú žiadnu možnosť reálneho ovplyvnenia ich tokov či zviditeľnenia príspevku SR. Avšak ako uvádza MF SR, medzinárodné finančné inštitúcie či agentúry OSN, ktoré majú svoje rozvojové programy a fondy, poskytujú možnosti na realizáciu vlastnej rozvojovej politiky každého prispievateľa. Príkladom sú zverenecké fondy (trust funds), ktoré v mnohých prípadoch umožňujú zohľadňovanie národných priorít prispievateľov. Okrem toho nástroje mnohostrannej ODA poskytujú krajinám, ktoré ešte nie sú veľmi skúsené v administrovaní a implementácii vysokých súm vlastných rozpočtov ODA, unikátnu možnosť budovania národných kapacít v oblasti finančného menežmentu, ale aj tematickej či teritoriálnej expertízy, či hodnotenia úspešnosti projektov ODA.

Je preto dôležité, aby sa MZV SR pri strategickom plánovaní nesústredovalo len na dvojstrannú ODA, ale posilnilo kapacity a spolu s MF SR vytvorilo **podmienky pre využitie nástrojov mnohostrannej ODA pre napĺňanie cieľov slovenskej rozvojovej politiky**. Je nevyhnutné **zintenzívniť diplomatickú aktivitu v medzinárodných rozvojových organizáciách a inštitúciách a hľadať možnosti presadzovania slovenských záujmov**. Takisto je dôležité poskytovanie spätnej väzby slovenskej odbornej verejnosti, teda kvalitných informácií na tému fungovania týchto organizácií a inštitúcií, do ktorých SR prispieva. Ďalej je nevyhnutné konkrétnymi krokmi podporovať možnosti zapojenia slovenských MVO a slovenských podnikateľských subjektov do čerpania

prostriedkov z týchto organizácií na implementáciu projektov a aktivít ODA v rozvojových krajinách.

Praktickou formou takejto snahy by malo byť postupné (v horizonte cca 10 rokov) prevzatie agendy zastupovania SR v medzinárodných investičných inštitúciách (napr. Svetová banka, EBOR, apod.), ktoré dnes uskutočňuje MF SR, do gescie MZV SR, ktoré by disponovalo skupinou diplomatov s expertízou v oblasti finančníctva, ako tomu je vo vyspelých západných krajinách. Odborníci z rezortu financií sú pripravení kontrolovať finančnú stránku príspevkov, avšak len profesionálna diplomacia môže zabezpečiť zosúladenie investícií s prioritami zahraničnej a konkrétne rozvojovej politiky SR. Otvorila by sa tak **možnosť realizovať mnohostrannú ODA namiesto prevažne anonymných príspevkov formou vybraných cieľene zameraných finančných nástrojov s aktívnou účasťou SR.**⁶

V najbližších rokoch bude teda nevyhnutná veľmi úzka spolupráca rezortov zahraničných vecí a financií v oblasti nastavenia a diplomatického zastrešenia príspevkov multilaterálnej ODA, aby tieto prispievali k:

- napĺňaniu medzinárodných záväzkov SR v oblasti navyšovania sumy príspevkov ODA,
- zviditeľňovania SR ako aktívneho a profesionálneho donora,
- napĺňaniu cieľov zahraničnej politiky SR a vrámci nej aj stratégie slovenskej ODA,
- efektívnemu čerpaniu prostriedkov slovenskými firmami a MVRO na realizáciu projektov a aktivít ODA,
- budovaní kapacít MZV a SAMRS v oblasti administrovania, implementácie a hodnotenia výsledkov projektov ODA.

Ministerstvo financií SR začalo v tomto roku s evaluáciou multilaterálnej ODA, podľa metodiky porovnateľnej s metodikami vyspelých donorských krajín. Výsledky tejto evaluácie je nevyhnutné

⁶ Môžu to byť existujúce úzko zamerané mechanizmy, ktoré zodpovedajú teritoriálnym a sektorovým prioritám slovenskej ODA, ako napr. Fond pre západný Balkán Európskej banky pre obnovu a rozvoj (WBF) alebo Zverenecký fond na obnovu Afganistanu Svetovej banky (ARTF). Ďalšou možnosťou je vytváranie dvojstranných zvereneckých fondov tam, kde sa priority danej finančnej inštitúcie pokrývajú s prioritami rozvojovej politiky SR. Pre každý takýto fond by mal byť vytvorený osobitný projektový výbor, v ktorom by bolo zastúpenie rezortov, SAMRS, prípadne expertných inštitúcií. Bol by tam rezort zodpovedný za odborný vklad (v závislosti od témy pomoci), MZV SR by zas dávalo diplomatický vklad. Odborníci MF SR disponujú prehľadom fondov a aktivít medzinárodných finančných a rozvojových inštitúcií, ktoré sú potenciálne zaujímavé z hľadiska účasti slovenskej ODA.

použiť v ďalšom strategickom plánovaní zefektívnenia a zvýšenia účinnosti tohto druhu pomoci.

5. Dvojstranná ODA

Dvojstranná ODA je realizovaná v SR od r. 2003, kedy boli vládou založené dve špeciálne implementačné agentúry, Zvereňecký fond UNDP (Slovak-UNDP TF) a Fond Bratislava-Belehrad (BBF). Tieto administrovali dvojstrannú rozvojovú pomoc až do konca r. 2006. Od r. 2007 ich nahradila novovzniknutá agentúra SAMRS. V r. 2007-2008 oba fondy finalizujú administratívu projektov, ktoré ešte prebiehajú.

Dvojstranná ODA je vyčlenená do programu 05T, do ktorého sa zapájajú okrem MZV SR aj MV SR, MP SR, MŽP SR a MŠ SR.⁷

5.1. Rozdeľovanie finančných prostriedkov – projektové granty

Až doteraz sa dvojstranná ODA realizuje takmer výlučne prostredníctvom grantových výziev a projektov neštátnych subjektov realizovaných v prijímateľských krajinách, pričom štandardný postup je nasledovný:

a) Vyhlásenie výzvy a predkladanie projektov:

Na základe priorít a finančných rámcov vytýčených v Národnom programe ODA na príslušný rok vyhlasuje SAMRS projektovú výzvu, v ktorej špecifikuje krajiny a prípadne tematické priority, o ktoré má záujem, a pochopiteľne aj finančné a administratívne podmienky prijateľnosti projektov. Následne organizácie predkladajú projekty podľa vlastného uváženia a zamerania. Jednou zo základných podmienok je partnerstvo s organizáciou z prijímateľskej krajiny, ktorá spoločne so slovenskou organizáciou realizuje projekt. Projektívni manažéri a manažérky SAMRS s predkladateľmi projektov v tomto čase nekomunikujú.

b) Hodnotenie projektov agentúrou SAMRS:

Po naplnení termínu odovzdávania projektov (zvyčajne 2 mesiace od vyhlásenia výzvy) projektívni manažéri a manažérky SAMRS pripravujú svoje hodnotenie projektov. Ku každému projektu je priložený kontrolný list, ktorý informuje, či projekt obsahuje všetky požadované náležitosti a komponenty. Okrem toho je vyplňaný jednostranový dokument Hodnotenie projektu, ktorý obsahuje slovné hodnotenie z hľadiska: administratívnych požiadaviek, relevantnosti projektu voči projektovej výzve, jeho efektívnosti, účinnosti, udržateľnosti, a splnenia organizačných

⁷ Pozri Informácia o oficiálnej rozvojovej pomoci poskytnutej Slovenskou republikou v roku 2007. Bratislava, MZV SR 2008.

kritérií. Nasleduje bodové hodnotenie na škále 1-100 a rozhodnutie o formálnom prijatí či zamietnutí projektu. Toto hodnotenie podpisuje riaditeľ agentúry a zároveň zodpovedný projektový manažér či manažérka.⁸ Na vypracovanie svojho hodnotenia má SAMRS 6 týždňov od ukončenia termínu predkladania projektov.

c) Hodnotenie projektov Projektovou komisiou:

Projektová komisia sa skladá z predstaviteľov rezortov participujúcich na ODA a predstaviteľov implementátorov projektov (pozri kapitola 2.4.2.). Členovia komisie obdržia projekty spolu s hodnotením SAMRS⁹ minimálne dva týždne pred zasadnutím komisie. Ich úlohou je vypracovať vlastné hodnotenie každého projektu vyplnením hodnotiaceho hárku, ktorý obsahuje podrobné slovné i bodové hodnotenie podľa tých istých kritérií ako hodnotenie agentúry SAMRS. Vyplnené projektové hárky každý člen komisie zašle SAMRS niekoľko dní pred zasadnutím. Výsledné hodnotenie projektov prebieha vypočítaním priemeru všetkých hodnotení členov komisie. Hranica prijatia projektov sa ustanovuje podľa objemu finančných prostriedkov, ktoré sú na danú projektovú výzvu k dispozícii. Pri veľmi rozdielnych hodnoteniach či veľkom záujme niektorého rezortu podporiť určitý projekt prebieha o hodnotení diskusia.

d) Dopracovanie formálnej stránky projektu žiadateľom a podpísanie zmluvy so SAMRS:

Po rozhodnutí o prijatí projektu doručí SAMRS žiadateľom požiadavky na formálne zmeny či doplnenia podľa rozhodnutia komisie. Môžu to byť zmeny v rozpočte, dopracovanie organizačných pravidiel, či napr. dopracovanie evaluačných kritérií. Po zapracovaní zmien žiadateľom SAMRS (zvyčajne o 2-3 týždne) pristúpi k podpísaniu zmluvy a uvoľneniu prvej časti finančných prostriedkov určených na implementáciu projektu.

e) Implementácia projektu:

Počas realizácie projektu musí implementátor pravidelne informovať SAMRS o jeho priebehu prostredníctvom priebežných správ, ktorých predloženie je spravidla podmienkou na uvoľnenie ďalšej časti financií z rozpočtu projektu. Pracovníci SAMRS majú právo monitorovať priebeh projektov počas aj po ukončení ich realizácie. Avšak okrem balkánskych

⁸ V minulosti bolo praxou, že každý projekt bol posudzovaný dvomi projektovými manažérmi, ktorí sa museli zhodnúť na spoločnom hodnotení, aby sa tak predišlo subjektívnosti.

⁹ Uvažuje sa o tom, že členovia komisie by nemali hodnotenie SAMRS dostávať, takýto postup by však bol veľmi neefektívny vzhľadom na to, že všetci by sa museli zaoberať aj tými projektami, ktoré musia byť zamietnuté z hľadiska nesplnenia formálnych kritérií.

krajín projekty ODA v rozvojových krajinách SAMRS prakticky nemonitoruje.

f) Vyúčtovanie, písanie správ a hodnotenie výsledkov projektov:

Po ukončení projektu je implementátor povinný odovzdať záverečnú správu a vyúčtovanie nákladov projektu. Súčasťou projektu je aj bezprostredná evaluácia jeho výsledkov samotným implementátorom.

Celý proces rozhodovania o projektoch (a-d) trvá podľa správy MZV¹⁰ minimálne pol roka, čo pri sklze s prijímaním Národného programu ODA (pozri kapitolu 2.2.) spôsobuje, že **počas jedného rozpočtového roka sa stihne uskutočniť jedno, maximálne dve kolá projektových výziev**. To spôsobuje nemožnosť čerpania všetkých vyčlenených finančných prostriedkov, teda nízku administratívnu efektívnosť implementácie dvojstrannej ODA. **Bolo by vhodné urýchliť administratívne spracovanie projektov agentúrou SAMRS a zefektívniť prácu tak, aby sa zvýšila kapacita čerpania finančných prostriedkov na projekty, inak nemá zmysel požiadavka voči MF SR na navýšenie rozpočtu dvojstrannej ODA.**

5.2. Projektová komisia – kľúčový článok v rozhodovaní o dvojstrannej ODA

„Projektová komisia Slovak Aid (...) ustanovená pri MZV SR je samostatný, expertný a rozhodovací orgán pre oblasť oficiálnej rozvojovej pomoci poskytovanej Slovenskou republikou prijímajúcim krajinám ODA, pre otázky rozvojového vzdelávania v rámci slovenskej ODA, ako aj pre problematiku humanitárnych projektov a obnovy realizovaných v krajinách postihnutých humanitárnou krízou.“¹¹

Projektová komisia sa skladá z 13 členov, z čoho 5 sú predstavitelia MZV SR, 2 sú predstavitelia SAMRS, 1 zástupca MF SR, 1 za MH SR, 1 za MŠ SR, 1 za MV SR, 1 zástupca podnikateľského sektora a 1 predstaviteľ Platformy MVRO. Komisia sa stretáva najmenej raz za rok, spravidla kvôli hodnoteniu projektov. Predsedkyňou komisie je štátna tajomníčka MZV SR zodpovedná za oblasť ODA. Takmer všetci experti oslovení v rámci výskumu, vrátane samotných členov Projektovej komisie, sa zhodli na tom, že **komisia je v súčasnosti najslabším článkom pri efektívnej a účinnej implementácii dvojstrannej ODA.**

Zastúpenie jednotlivých subjektov v komisii nenapomáha koherencii. Nadpolovičné zastúpenie rezortu zahraničných vecí (MZV SR a SAMRS) zaručuje rezortu presadenie svojich návrhov bez potreby dohody s ostatnými zainteresovanými subjektami. Zastúpenie ostatných

¹⁰ Pozri Informácia...

¹¹ Štatút projektovej komisie Slovak Aid zo 14. 8. 2007.

rezortov nie je odvodené od žiadneho právneho dokumentu, nepokrýva sa ani s rezortami participujúcimi na programe O5T. Z tohto hľadiska tam chýbajú zástupcovia MP SR a MŽP SR. Prizvanie týchto rezortov by bolo žiadúce aj vzhľadom na to, že značná časť rozvojových projektov, o ktorých komisia rozhoduje, sa týka práve poľnohospodárstva a životného prostredia. Ďalším rezortom, ktorý by bolo vhodné prizývať k rozhodovaniu o projektoch je rezort obrany. Týka sa to ODA v tých prijímajúcich krajinách, kde je SR aktívna v rámci medzinárodných vojenských intervencií.¹² Zatiaľ nie je doriešená otázka zapojenia do rozhodovacieho procesu predstaviteľov ZÚ SR v prijímajúcich krajinách. Je jasné, že vyjadrenie ZÚ by malo byť prinajmenšom predložené členom Projektovej komisie spolu s hodnotením agentúry SAMRS ako podklad pre rozhodovanie.

V projektovej komisii majú dve miesta vyčlenené aj zástupcovia agentúry SAMRS. To sa javí ako v istom zmysle dvojité úloha agentúry, keďže má v kompetencii aj formálne hodnotenie a zároveň dva hlasy v komisii. Podľa viacerých expertov by bolo prehľadnejšie, keby sa agentúra nezúčastňovala na hlasovaní komisie, avšak keby projektoví manažéri boli prítomní na jej zasadnutí a mohli na požiadanie komisie predstaviť jednotlivé projekty či dodať doplnkové fakty potrebné k rozhodovaniu (napr. informácie o žiadateľovi, jeho predchádzajúcich projektoch podporovaných Slovak Aid, apod.). SAMRS by tak mala úlohu poradného expertného orgánu, ktorý by disponoval faktami a poskytoval potrebné podklady k rozhodnutiam. Takisto je dôležité, aby agentúra mohla projekt vylúčiť z rozhodovania pre nesplnenie formálnych kritérií.

Ďalším problémom je **odbornosť členov projektovej komisie. Keďže je expertným i rozhodovacím orgánom o dvojstrannej ODA, je nanajvýš žiadúce, aby osoby, ktoré sú jej členmi, boli odborníkmi na istú oblasť rozvojovej problematiky.** Je však realitou, že mnohí z členov nemajú ani znalosti, ani reálny záujem o rozvoj ODA, keďže ich profesia nemá s ODA veľa spoločného. Následkom tohto stavu sú prípady nekompetentných rozhodnutí ovplyvnených faktormi a pohnútkami inými než odborné hľadisko. To má potom ďalekosiahly dopad na smerovanie slovenskej ODA a na jej obraz nielen v SR, ale aj v prijímateľských krajinách.

Pri hodnotení projektov komisiou treba brať do úvahy ešte jeden aspekt. Projekty sa týkajú veľmi rozmanitých druhov intervencií. Zaoberajú sa činnosťami od technológie výroby ovčieho syra, cez projekty inžinierskych sietí veľkých ázijských miest, konštrukcie diaľnic, až po

¹² V súčasnosti sa to týka najmä Afganistanu, kde je mimoriadne dôležitá koherencia vojenského a civilného pôsobenia jednotlivých krajín. Bližšie k tejto problematike pozri Fialová, Z.: Analýza pôsobenia SR v projektových krajinách slovenskej ODA a návrhy pre ďalšie pôsobenie SR – Afganistan. Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí SR 2008.

projekty demokratického vzdelávania či dodávky špecializovanej zdravotníckej techniky. Nikto z členov komisie nie je odborníkom na všetky tieto oblasti. Pri súčasnom nastavení systému rozhodovania existuje stav, že **nikto z komisie, ani agentúra SAMRS, nie sú kompetentní posúdiť vecnú stránku mnohých projektov**. Teda či navrhovaný projekt inžinierskych sietí spĺňa profesionálne kritériá, či materiál, z ktorého žiadateľ navrhuje postaviť most, je vhodný do klimatických podmienok prijímajúcej krajiny, či tiež napríklad navrhované curriculum vzdelávania štátnych úradníkov v oblasti ľudských práv reálne môže dosiahnuť výsledky, ktoré projekt deklaruje. V situácii, kedy väčšina projektov slovenskej ODA nie je priebežne monitorovaná, takýto stav vedie k mrhaniu finančnými prostriedkami na projekty, ktorých odborná úroveň je nedostatočná.

Preto sa javí ako **nevyhnutné, aby SAMRS ku každému z projektov, ktoré neboli formálne zamietnuté, zabezpečila aj odbornú expertízu, t.j. nezávislé hodnotenie z hľadiska problematiky, ktorou sa projekt zaoberá**.¹³ Napriek tomu, že toto riešenie bolo v minulosti odmietané z odôvodnením finančnej náročnosti, treba zohľadniť fakt, že zabezpečenie expertíz v skutočnosti šetrí zdroje, keďže pomáha zaručiť odbornú úroveň projektov a tým aj zmysluplnosť investícií. Experti zapojení v tomto výskume navrhli nasledovné možné riešenia:

- Zabezpečenie expertízy ľudskými zdrojmi rezortov: podľa zamerania projektu by vždy kompetentný rezort zabezpečil expertízu prostredníctvom svojich kmeňových pracovníkov,
- Zabezpečenie expertízy prostredníctvom kmeňových pracovníkov SAMRS, z ktorých každý by mal mať okrem administratívnych zručností aj relevantnú odbornosť (poľnohospodárstvo-potravinárstvo, zdravotníctvo-chémia, životné prostredie, stavebné inžinierstvo, pedagogika-vzdelávanie, medzinárodné právo, apod.),
- Zabezpečenie expertízy prostredníctvom kontrahovaných vonkajších expertov z akademických kruhov, think-tankov či mimovládnych organizácií.

Ako najefektívnejšie a najreálnejšie sa javí kombinovať tieto tri prístupy. Znamená to však, že **SAMRS by si mala postupne vytvoriť databázu expertov schopných a ochotných poskytovať takéto posudky. Tieto by potom boli prikladané k hodnoteniu SAMRS ako podklad pre hodnotenie členov Projektovej komisie**. Navyše, prípadné výdavky na takéto expertízy sú akceptovateľnými výdavkami na ODA podľa kritérií OECD.

Profesionálny prístup v rozhodovaní komisie by bol posilnený, ak by všeobecné **kritériá posudzovania projektov (hodnotiace hárky) a takisto**

¹³ Táto kompetencia je zakotvená aj v štatúte agentúry z 31. 8. 2008

rozhodovania medzi projektami boli transparentné a verejne dostupné, napr. na webstránke SAMRS. Pomohlo by to predísť nedorozumeniam a špekuláciám o dôvodoch prijatia či neprijatia konkrétnych projektov. Pomohlo by to tiež predkladateľom pri príprave projektov, ak by vopred vedeli, aké sú kritériá posudzovania ich kvality.

5.3. Slovenská agentúra pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu

SAMRS je relatívne novou inštitúciou v systéme slovenskej ODA, ktorá prešla zložitým vývojom. Nevýhodou pre SAMRS ako aj pre Slovak Aid z hľadiska koherencie i efektívnosti pôsobenia bolo, že SAMRS žiadnym spôsobom nenadviazala na skúsenosti dvoch kontraktačných jednotiek (UNDP TF a BBF). Napriek čiastočnému personálnemu prepojeniu, komunikácia medzi SAMRS a týmito inštitúciami prakticky neexistuje. Noví pracovníci SAMRS nemali možnosť využiť skúsenosti nahromadené v týchto inštitúciách pri implementácii ODA, informácie o prijímateľoch grantov, či výsledky monitoringových ciest ich pracovníkov, ale aj know-how získaný na školeniach či tréningoch zahraničných rozvojových agentúr. Bolo by veľmi žiadúce eliminovať tento nedostatok a **obnoviť v tomto smere inštitucionálnu pamäť Slovak Aid** pomocou pracovných stretnutí, či workshopu za účasti skúsených projektových manažérov oboch kontraktačných jednotiek.

Zmeny v štatúte a v personálnom obsadení agentúry možno využiť aj na to, aby si **agentúra vypracovala vlastnú koncepciu budovania administratívnych, ľudských a odborných kapacít**, od ktorých v značnej miere závisí úspešnosť implementácie slovenskej ODA. Najdôležitejšie oblasti, ktoré by takáto koncepcia mala zohľadniť sú:

a) Zefektívnenie administrácie projektového cyklu

Je nevyhnutné skrátiť časové intervaly medzi obdržaním projektových návrhov a podpísaním zmlúv s predkladateľmi vybraných projektov.

b) Vybudovanie expertnej základne pre agentúru

Podobne ako je tomu v Českej republike,¹⁴ SAMRS potrebuje expertné zázemie v inštitúciách aplikovaného výskumu. Preto je potrebné rozvinutie spolupráce s akademickými inštitúciami, podpora výskumu v oblastiach relevantných pre slovenskú ODA (z hľadiska teritoriálnych

¹⁴ Rozvojové stredisko pri Ústave mezinárodních vztahů. Pozri napr. <http://www.mzv.cz/wwWo/mzv/default.asp?id=55835&ido=12560&idj=1&amb=1>

i tematických priorit), organizovanie konferencií a seminárov. Toto expertné zázemie tiež pomôže pri vybudovaní a udržiavaní databázy nezávislých expertov pre hodnotenie projektov či poskytovanie analýz pre prípravu country strategy papers.

c) Profesionálny rast pracovníkov

Úloha agentúry zďaleka nemôže byť redukovaná len na administratívne úkony spojené s hodnotením a implementáciou projektov, ale postupne by sa mala rozšíriť aj na odborné konzultácie a poradenstvo pri príprave strategických dokumentov a rozhodnutí. Preto je treba napláňovať profesionálny rast jej pracovníkov (školenia, štúdium popri zamestnaní, monitoringové cesty, zahraničné stáže, apod.).

d) Otvorenie komunikácie a spolupráce s implementátormi projektov rozvojovej pomoci

Slabou stránkou doterajšieho fungovania agentúry bola uzavretosť agentúry pred verejnosťou i samotnými implementátormi projektov. Je veľmi dôležité, aby SAMRS budovala dobré vzťahy s MVRO, podnikateľmi, či inými inštitúciami a organizáciami realizujúcimi rozvojovú pomoc (nielen ODA). Takisto komunikácia so súkromnými donormi realizujúcimi rozvojovú pomoc v spolupráci so slovenskými subjektami môže byť obohacujúca. Jasné pravidlá pri predkladaní a hodnotení projektov uľahčujú prácu všetkým zainteresovaným a pomáhajú budovať kapacity. Preto je vhodné zverejňovať kritériá hodnotenia, a taktiež **komunikovať s predkladateľmi počas prípravy projektov, ako to mali vo zvyku UNDP TF a BBF**. Takáto komunikácia nielenže pomáha predchádzať formálnym chybám, ktoré môžu diskvalifikovať aj vecne dobré projekty, ale zároveň aj umožňuje projektovým menežérom podrobne sa zoznámiť s projektom a jeho predkladateľom a teda poskytnúť kvalitnú informáciu projektovej komisii. V neposlednom rade takáto komunikácia pomáha budovať dôveru a spoluprácu medzi jednotlivými inštitúciami. Veľmi dôležitým prvkom je tiež poskytnutie spätnej väzby predkladateľom neschválených projektov, ich podrobné informovanie o nedostatkoch ich projektov.

e) Jasné finančné pravidlá

Viacerí experti signalizovali potrebu rozpracovania **finančného manuálu pre predkladateľov projektov (SAMRS v spolupráci s MF SR)**. Doteraz aplikované finančné pravidlá obsahovali prevažne len zoznam akceptovateľných výdavkov a všeobecných podmienok rozpočtu (napr. vlastný vklad žiadateľa), avšak neobsahovali napríklad povolenú výšku a formu vyúčtovania istých nákladov, ako napr. platy projektových menežérov (hodinová či denná sadzba, maximálna výška so zohľadnením špecifik prijímajúcej krajiny), honoráre expertov (hodinová mzda za konzultácie, platba za stranu odborného textu, hodina

prednášky/tréningu, apod.), a iné. Tento manuál by sa mohol odvíjať od smernice pre finančnú a kontraktačnú kontrolu, mal by byť však priateľský k užívateľom, zrozumiteľný a jednoduchý.

SAMRS by mala tiež napomáhať koherencii tým, že bude poskytovať informácie o aktivitách bilaterálnej pomoci všetkým zainteresovaným subjektom.

5.4. Diplomatická podpora dvojstrannej ODA a rola zastupiteľských úradov SR v prijímajúcich krajinách

Významným a v mnohých prípadoch podceňovaným prvkom pri implementácii dvojstrannej ODA sú zastupiteľské úrady (ZÚ) SR v prijímajúcich krajinách slovenskej ODA. Preto boli v rámci tohto výskumu oslovené všetky ZÚ zodpovedné za relevantné krajiny¹⁵, aby vyplnili anketu s otvorenými otázkami, týkajúcu sa ich názorov a ich úloh v realizácii ODA.¹⁶

Z odpovedí vyplýva, že postoj veľvyslancov (či ZÚ) k závažnosti rozvojovej pomoci ako elementu zahraničnej politiky je veľmi rôzny. Niektorí majú veľmi dobrý prehľad o realizovaných projektoch, majú veľmi premyslené a konzistentné názory na priority ODA v krajinách svojho pôsobenia a sú schopní a ochotní priamo sa zapájať do rozhodovania o projektoch, ako aj aktívne podporovať ich implementáciu (napr. ZÚ Astana, ZÚ Taškent a i.), na druhej strane niektorí sa k ODA vedia vyjadriť len veľmi povrchné a tento prvok svojej práce zjavne nepovažujú za veľmi dôležitý.

Je očividné, že ZÚ, ktorý zastupuje záujmy SR v krajine prijímajúcej ODA by mal byť nemenej kľúčovým článkom v jej poskytovaní ako SAMRS, Projektová komisia či Odbor rozvojovej pomoci MZV SR. Konkrétne, **ZÚ v krajinách prijímajúcich ODA by mali plniť tieto úlohy:**

- a) aktívne sa podieľať na príprave strategických dokumentov (SS ODA, NP ODA), pripravovať podklady a vstupy pre strategické rozhodnutia vlády, na druhej strane byť presne informovaní o mechanizmoch, možnostiach, a prioritách ODA v danej krajine,

¹⁵ Zoznam krajín ODA platný podľa Národného programu ODA na rok 2008.

¹⁶ Z 13 oslovených ZÚ 8 poslalo svoje odpovede (vyplnené pre krajiny: Bosna-Hercegovina, Albánsko, Ukrajina, Kazachstan, Kirgizsko, Afganistan, Uzbekistan, Tadžikistan, Mongolsko, Sudán), 4 ZÚ sa neozvali (pre krajiny Macedónsko, Bielorusko, Keňa, Mozambik) a 1 ZÚ odmietol odpovedať (Srbsko, Čierna Hora). Odpovedali väčšinou priamo veľvyslanci, v niektorých prípadoch radcovia či iní pracovníci ZÚ.

- b) pripravovať podklady pre vypracovanie country strategy papers, organizovať konzultácie s vládou danej krajiny, ako aj všetkými relevantnými štátnymi, súkromnými i mimovládny inštitúciami, pripraviť podklady pre podpísanie zmluvy o poskytovaní ODA s danou krajinou,
- c) priamo sprostredkovať a aktívne podporovať aktivity ODA (projekty, rozvojové štipendiá, investície) prostredníctvom poskytovania kontaktov a informácií,
- d) politicky zastrešovať aktivity ODA, aktívne propagovať jej výsledky prostredníctvom verejnej činnosti, pravidelne o nej informovať vládu prijímajúcej krajiny,
- e) uskutočňovať pravidelný monitoring aktivít ODA pre danú krajinu, aktívne sa podieľať na záverečnej evaluácii projektov, ako aj na dlhodobej analýze dopadov slovenskej ODA,
- f) mať vypracované mechanizmy konzulárnej a inej pomoci implementátorom ODA na území prijímajúcich krajín v prípade katastrof či nepokojov a vedieť tieto postupy v praxi uplatniť.

Skúsenosť implementačných agentúr, ako aj realizátorov projektov ukazuje, že **slovenská ODA má vo väčšine krajín slabú diplomatickú podporu**. V mnohých prípadoch vlády prijímajúcich krajín vôbec neboli informované o tom, že SR vôbec poskytuje nejakú rozvojovú pomoc (napr. Afganistan, Mozambik, Mongolsko). Preto je **potrebné zabezpečiť túto informovanosť na medzivládnej úrovni, ideálne podpísaním zmluvy o poskytovaní ODA** a to nielen s programovými krajinami, ale so všetkými prijímajúcimi krajinami. Zmluva by mala vytvoriť rámec pre spoluprácu pri riešení konkrétnych problémov pri poskytovaní ODA: vízový režim, clo a administratívne požiadavky na dovoz materiálov či súčiastok, apod. Viaceré ZÚ sa sťažovali na personálnu a finančnú poddimenzovanosť a uvádzali ju ako príčinu, prečo sa nemôžu viac venovať podpore ODA. Je však veľkou stratou, že v niektorých krajinách významných z hľadiska slovenskej ODA, či celkovo zahraničnej politiky (napr. Afganistan) **ani jeden projekt ODA nebol nikdy navštívený oficiálnym predstaviteľom SR**. Je zrejmé, že najmä v krajinách, kde SR nemá priamo rezidentný ZÚ, je diplomatická podpora ODA slabšia než v tých, kde takýto ZÚ existuje. Zároveň je však vidno, že schopnosť angažovať sa v problematike ODA závisí od postoja vedúceho ZÚ.

Podľa ZÚ v prijímajúcich krajinách je SR ako donor vnímaná veľmi pozitívne, medzi jej komparatívne výhody zaraďujú preodvšetkým skúsenosť s politickou a ekonomickou transformáciou, schopnosť rozumieť mentalite ľudí z východu a juhu (najmä krajiny bývalého ZSSR a Balkán),

ale aj skúsenosť s normami a technológiami záväznými pre EÚ. V neposlednom rade, mnohí spomínajú dôležitú skupinu ľudí, ktorí študovali v Československu či v SR a môžu byť nápomocní pri budovaní kontaktov a implementácii projektov.

Jedným z praktických nástrojov ODA, ktoré okrem iného pomáhajú zviditeľniť prítomnosť SR prostredníctvom ZÚ v prijímajúcich krajinách sú **mikrogranty**. Ide o dotácie (max. výška je ekvivalent 150 000 Sk) poskytované priamo ZÚ, s urýchlenu procedúrou schválenia cez ORPO MZV na malé projekty s dobou trvania neprekračujúcou 6 mesiacov. Tieto projekty musia byť v súlade so strategickými dokumentami slovenskej ODA.¹⁷ V súčasnosti sú mikrogranty poskytované iba dvomi ZÚ (Belehrad, Sarajevo). V minulosti boli poskytované aj ZÚ Kyjev, avšak program bol zrušený vzhľadom na vyťaženosť ZÚ úlohou kontaktného veľvyslanectva NATO. Program sa iba rozbieha a tak nie sú k dispozícii žiadne informácie o výsledkoch či dopadoch.

ZÚ v prijímajúcich krajinách sa stavajú k otázke o užitočnosti mikrograntov veľmi rozmanite. Niektoré ich podporujú a chcú by takýto program aj na svojich ZÚ, iné si myslia, že mikrogranty možno realizovať len vtedy, ak je zároveň v krajine úspešne realizovaná ODA prostredníctvom iných foriem (np. projekty).

Ak má mať program mikrograntov žiadúci efekt, malo by byť splnené nasledovné:

- a) prítomnosť rezidentného ZÚ v prijímateľskej krajine, čo implikuje možnosť priameho kontaktu medzi recipientmi a ZÚ,
- b) kapacita ZÚ v oblasti znalosti potrieb danej krajiny, množstvo kontaktov nielen v štátnom, ale aj v súkromnom a mimovládnom sektore,
- c) kapacita ZÚ v oblasti zásad úspešnej rozvojovej pomoci (efektívnosť, udržateľnosť, lokálne vlastníctvo, princíp „do no harm“ apod.),
- d) zabezpečenie fungujúcej inštitucionálnej pamäte na daných ZÚ (databáza kontaktov, správy na tému skúseností z praxe, apod.).

Úspešne implementované **programy mikrograntov môžu slúžiť na posilnenie postavenia SR ako donora, zviditeľnenie aktivít ZÚ, získanie kontaktov a skúseností v oblastiach relevantných z hľadiska ODA, ktoré potom môžu slúžiť aj na napĺňanie iných cieľov zahraničnej politiky.**

¹⁷ Pre podrobnejšiu informáciu pozri Rozhodnutie ministra zahraničných vecí SR, ktoré určuje pravidlá pre implementáciu programu mikrograntov pre ZÚ SR. Bratislava, MZV SR 2007.

Predstavitelia ZÚ vidia rezervy v komunikácii zo strany MZV na tému rozhodnutí týkajúcich sa ODA. Spomínali tiež slabú koordináciu medzi MZV, MF a MH.

5.5. Projektový vs. programový prístup v dvojstrannej ODA

Ako uviedla veľká väčšina expertov zapojených do výskumu, po piatich rokoch realizácie slovenskej ODA nastal čas na prechod k programovému prístupu v dvojstrannej pomoci. Doteraz Slovak Aid rozlišovala programové a projektové krajiny len podľa objemu vyčlenených prostriedkov. Napriek tomu, že Srbsko a Čierna Hora majú vypracované country strategy papers, ani vo vzťahu k týmto krajinám neexistuje to, čo vyspelé donorské krajiny označujú ako programový prístup.

Programový prístup sa od projektového líši tým, že rozvojová agentúra či MZV stanovuje presne vymedzené priority (na rozdiel od pomerne širokých rámcov pri projektovom prístupe) a aktívne iniciuje rozvojové aktivity prostredníctvom vyhľadávania oblastí vhodných pre intervenciu. Na realizáciu programu využíva širokú škálu nástrojov (okrem projektových výziev aj tendre, finančné nástroje (pôžičky, dotácie do rozpočtu), vysielanie expertov a dobrovoľníkov, inštitúcie mnohostrannej ODA, diplomatické nástroje, expertné posudky a analýzy, apod.). Programový prístup vyžaduje vypracovanie podrobnej programovej metodiky¹⁸, ale vo všeobecnosti by mal obsahovať minimálne nasledovné komponenty:

- a) Podrobná analýza potrieb prijímajúcej krajiny (politická, hospodárska, sociálna situácia),
- b) SWOT analýza pôsobenia SR v danej krajine, komparatívne výhody SR, zhodnotenie doterajšieho pôsobenia v krajine,
- c) Analýza pôsobenia iných donorov,
- d) Návrh priorít a metód pôsobenia,
- e) Konzultácie medzi rezortami, ako aj so súkromným sektorom a občianskou spoločnosťou v rámci SR,
- f) Na základe konzultácií – zoznam cieľov, priorít a metód pôsobenia,

¹⁸ Pozri napr. Manuál projektového cyklu české zahraniční rozvojové spolupráce:
http://www.czda.cz/files/manual_pcm_zrs.pdf

- g) Konzultácie v prijímajúcej krajine od najvyššej vládnej, až po regionálnu úroveň, štátny, súkromný, mimovládny sektor. Konzultácie realizuje či sprostredkováva zodpovedný ZÚ,
- h) Ciele slovenskej ODA v danej krajine (strategické, čiastkové),**
- i) Formy a metódy pôsobenia,
- j) Plánované aktivity a rozpísané role jednotlivých aktérov (ministerstvá, implementačné agentúry, akademické inštitúcie, apod.),**
- k) Administratívna a technická kapacita implementácie
- l) Návrh rozpočtu
- m) Metódy priebežnej a záverečnej evaluácie miery dosiahnutia cieľov.**

Koherencia jednotlivých subjektov realizujúcich ODA musí byť zohľadnená už od prvej analýzy a plánovania programovania, potom počas realizácie programu a následne pri zhodnotení jeho výsledkov.

Programový prístup predpokladá aktívnu rolu štátu vo vyhľadávaní a identifikovaní oblastí a tém intervencií ODA. Preto je potrebné začať prácu na nových mechanizmoch poskytovania ODA, ktorými môžu byť napr.:

- a) Štátne zakázky: Vláda identifikuje sektor či priamo investíciu pomocou vyslaných expertov, analytikov a aktívnej práce ZÚ koordinovanej z relevantným ministerstvom (podľa sektora danej investície). Na základe podkladov vyhlasuje tender pre komerčné subjekty na realizáciu daného projektu.
- b) Pred-granty (pre-grants): Granty organizáciám a inštitúciám slúžiace na prípravu vlastného projektového návrhu. Umožňujú napr. vycestovanie do vzdialených krajín, vypracovanie analýz a štúdií udržiateľnosti, apod.
- c) Inštitucionálne granty: Granty poskytované MVO, akademickým inštitúciám, samospráve či štátnym inštitúciám, ktoré dlhodobo a konzistentne pôsobia v istej oblasti ODA.
- d) Špecifické grantové schémy pre súkromný sektor, s inými účtovnými pravidlami než tie určené pre MVO, verejné a iné neziskové organizácie.

Slovenská ODA zatiaľ nemá vôbec vypracovanú metodiku monitoringu, evaluácie a analýzy dopadu svojich intervencií. Ani na úrovni strategických dokumentov, ani na úrovni jednotlivých grantových kôl sa nepredpokladá dôkladná a dôsledná evaluácia výsledkov. Brzdí to inštitucionálny vývoj, keďže neumožňuje budovať na získaných skúsenostiach. Preto je nevyhnutné, aby súčasťou každého strategického i detailného plánovania bola metodika evaluácie výsledkov. Tá musí obsahovať ukazovatele naplnenia cieľov, ako aj spôsoby ich overovania.

Medzirezortná koherencia by mala byť inštitucionalizovaná vo forme medzirezortného koordinačného výboru, programovej rady, alebo iného orgánu, ktorý by zabezpečoval vstupy od rôznych rezortov a iných relevantných aktérov.

6. Vysielanie expertov a dobrovoľníkov

Hoci podľa zákona o rozvojovej pomoci ide o jednu z prioritných foriem slovenskej ODA, doteraz boli vyslaní celkovo len 2 experti (Afganistan). Ich pôsobenie bolo zhodnotené, napriek mnohým problémom, ako veľmi úspešné. Obaja však vo svojich odporúčaní zdôraznili potrebu technického doriešenia systému (napr. otázky uvoľnenia zo zamestnania či pozastavenia živnosti, odvody do poisťovní, možnosť dovolenky pri misiách dlhších ako 4 mesiace, formálny status voči zahraničným partnerom, pracovné povinnosti, hierarchia podriadenosti a zodpovednosti, technické zabezpečenie pracovných prostriedkov, poistenie pre prípad smrti a úrazu, apod.). Bohužiaľ sa však od skončenia ich misie v r. 2005 nič v tejto oblasti neudialo. **Je nevyhnutné, aby MZV (resp. SAMRS) v spolupráci s inými rezortami (MF, MPSVaR) a inštitúciami tieto otázky doriešilo, a to osobitne pre ľudí zo štátnej správy a osobitne pre tých mimo nej.**

Na základe dohody medzi UNDP a MZV SR sa v júli 2008 začala druhá fáza Slovak-UNDP Trust Fund, ktorá bude okrem iného zameraná na vysielanie slovenských odborníkov v rámci medzinárodných projektov v spolupráci s regionálnymi centrami UNDP v prioritných krajinách a riešenie vysielania dobrovoľníkov v rámci bilaterálnej rozvojovej spolupráce.

Je veľmi dôležité **vybudovať a pravidelne aktualizovať databázu odborníkov použiteľných pre prácu v jednotlivých prijímajúcich krajinách ODA, či len na konzultovanie alebo hodnotenie rozvojových projektov.** Takúto databázu by mala viesť agentúra SAMRS v spolupráci s UNDP, MZV a inými rezortami zapojenými do ODA, MVO, podnikateľským sektorom, akademickými inštitúciami a inými relevantnými organizáciami.

Pri budovaní systému vysielania expertov by sa SR mohla inšpirovať nemeckou štátnou rozvojovou organizáciou Deutscher Entwicklungsdienst (DED), zameranou výhradne na tento typ intervencií robených rovnako v rámci dvojstrannej, ako aj mnohostrannej ODA.

7. Trojstranná ODA a spolupráca so zahraničím

Podľa Národného programu ODA 2008 má SR pre trojstrannú ODA podpísané dohody s dvoma zahraničnými implementačnými agentúrami, **Rakúskou rozvojovou agentúrou (ADA) a Kanadskou medzinárodnou rozvojovou agentúrou (CIDA)**. V minulosti sa táto spolupráca realizovala formou kofinancovania vybraných projektov podporených Slovak Aid, ako aj aktivít v oblasti budovania kapacít pracovníkov slovenských implementačných agentúr. Avšak vznikom agentúry SAMRS sa táto spolupráca prerušila a zostala len na deklaratívnej úrovni. Je veľmi dôležité zo strany MZV a SAMRS spoluprácu oživiť. Vyžaduje to opätovné prediskutovanie koncepcie a možností spolupráce, v súlade s novou Strednodobou stratégiou ODA a definovanie priorít spolupráce. Okrem kofinancovania projektov, ktoré na jednej strane šetrí prostriedky slovenskej ODA a na druhej strane pomáha budovať kapacity SAMRS v oblasti adminisrovania a monitoringu projektov, to môžu byť spoločné monitoringové cesty do krajín a lokalít, kde pôsobí slovenská a zároveň rakúska či kanadská ODA. Ďalšou možnosťou sú spoločné semináre, konferencie a iné vzdelávacie aktivity rozvíjajúce potenciál SAMRS, ale aj potenciálnych implementátorov projektov Slovak Aid.

Z medzinárodných organizácií spomínaných v strategických dokumentoch ODA je reálnym partnerom **UNDP**, nakoľko ešte stále funguje zverenecký fond UNDP pre implementáciu projektov. UNDP má však oveľa väčší potenciál pre spoluprácu, rovnako v oblasti budovania kapacít, ako aj vytvárania špecializovaných zvereneckých fondov. Vyžadovalo by spoluprácu MZV a MFSR načrtnúť koncepciu ďalších možných foriem spolupráce a následne ich realizovať.

Ako partner trojstrannej pomoci sa uvádza tiež **OBSE**, avšak s touto, nepochybne v oblasti demokratickej transformácie skúsenou inštitúciou, spolupráca v oblasti ODA reálne neexistuje. Navyše, SR nevyužíva ani tie mechanizmy spolupráce a budovania kapacít, ktoré členstvo v OBSE priamo umožňuje. Jednou z foriem je vysielanie dobrovoľníkov na pozorovacie misie pri voľbách v členských krajinách, alebo nominovania slovenských odborníkov na miesta pracovníkov stálych misií OBSE. V tomto smere by MZV SR mohlo vyvinúť väčšiu aktivitu smerom k širokej verejnosti a MVO (propagácia OBSE a práce v tejto inštitúcii, podpora záujmu slovenských odborníkov hlásiť sa na voľné miesta), aby mala SR silnejšie obsadenie na misiách a to najmä v prijímajúcich krajinách ODA, čo by pomohlo spolupráci na konkrétnych projektoch.

V najbližších rokoch bude extrémne dôležitá spolupráca s mechanizmami a fondami **ODA Európskej únie**, v neposlednom rade preto, že do týchto inštitúcií SR platí príspevky v nezanedbateľnej výške. Je nevyhnutné, aby SAMRS dopracovala mechanizmy kofinancovania vybraných projektov slovenských subjektov podporených z fondov EÚ. Preto sa javí ako perspektívny návrh MF SR na ustanovenie funkcií „styčných dôstojníkov“ (liason officers), osobitne pre mimovládny sektor a osobitne pre podnikateľský sektor, ktorých úlohou by bolo informovať o grantových možnostiach v rámci EÚ, ale aj pomáhať v spolupráci so SAMRS a inými relevantnými inštitúciami pri riešení administratívnych požiadaviek donorov.

Mnohí z oslovených expertov hovorili o potrebe spolupráce a koordinácie medzi krajinami V4. Z prieskumu na tému inštitúcií a mechanizmov ODA v jednotlivých krajinách vyplynulo, že **najinšpiratívnejšia by bola priama spolupráca s ODA Českej republiky, ktorá má veľmi prepracované politické i administratívne mechanizmy koherencie aktivít ODA**. Medzirezortným orgánom koordinujúcim ODA je Rada pre medzinárodnú rozvojovú spoluprácu.¹⁹ Implementáciu projektov zabezpečuje Česká rozvojová agentúra²⁰ a vedeckovýskumnú činnosť na tému rozvojovej pomoci realizuje České rozvojové stredisko. Česká ODA je zaujímavá nielen kvalitnými metodikami programovania, implementácie a hodnotenia výsledkov ODA, ale aj fungujúcimi mechanizmami koordinácie rôznych štátnych, mimovládnych i súkromných aktérov. Takisto inšpiratívna je aj vyspelá a fungujúca komunikačná stratégia smerom k odbornej i laickej verejnosti. Bolo by preto vhodné zvážiť užšiu spoluprácu s českou stranou.

¹⁹ <http://www.mzv.cz/wwWo/mzv/default.asp?id=55835&ido=12560&idj=1&amb=1>

²⁰ <http://www.czda.cz/aktualne.php>

8. Humanitárna pomoc

Poskytovanie humanitárnej pomoci je presne popísané v dokumente Mechanizmus poskytovania humanitárnej pomoci²¹ prijatom uznesením vlády v r. 2006. Poskytovanie humanitárnej pomoci sa javí z hľadiska koordinácie a koherencie ako relatívne uspokojivé. To platí najmä pre poskytovanie bezprostrednej pomoci (relief aid). Bezprostredne po obdržaní výzvy SR od žiadateľskej krajiny sa spravidla uskutočňuje koordináčna porada rezortov a MVRO, ktorej výstupom je odporúčenie pre rozhodnutie ministra zahraničných vecí o poskytnutí či neposkytnutí humanitárnej pomoci. Táto je koordinovaná MV SR.

Zástupcovia MV SR oceňujú spoluprácu s mimovládny sektorom v tejto oblasti. Problémom však je, že jednotlivé rezorty, napr. mimisterstvo obrany, nemajú pracovníkov, ktorí by mali humanitárnu pomoc priamo v náplni práce. Aj to je dôvod veľmi slabého koncepčného prístupu. Aj napriek dobre nastavenému mechanizmu SR neposkytuje humanitárnu pomoc v objeme adekvátnom svojmu rozpočtu. ***Bolo by vhodné, aby sa koordináčnych porád zúčastňovali stále tie isté osoby, ktoré sa by humanitárnej pomoci venovali v rámci svojej pracovnej náplne. To by zabezpečilo kontinuitu, inštitucionálnu pamäť a proaktívny prístup v oblasti implementácie humanitárnej pomoci.***

Problematickejšia je tá časť humanitárnej pomoci, ktorá je realizovaná cez mechanizmus projektových výziev ODA. Aj keď ide zväčša o tzv. post-humanitárnu pomoc (rekonštrukcia obydľí, poľnohospodárstva, apod.), je potrebný neštandardne dlhý čas potrebný na prijatie rozhodnutia a administráciu, do momentu možného začiatku prác. V niektorých prípadoch to trvalo približne rok, čo je ťažko akceptovateľné vzhľadom na charakter projektov humanitárnej pomoci. Národný program 2008 a iné strategické dokumenty spomínajú skupinu MVO, ktoré sa profilujú v humanitárnej pomoci a MZV aj MV majú s nimi dlhodobu dobrú spoluprácu. Už dlhšie sa uvažuje o tom, že s týmito ***organizáciami by mali byť podpísané zmluvy, ktoré by ich oprávňovali v zrýchlenom administratívnom konaní²² podávať projektové návrhy a získavať prostriedky na realizáciu projektov.*** Zefektívnilo a urýchlilo by to celý proces čerpania finančných prostriedkov.

²¹ Mechanizmus poskytovania humanitárnej pomoci Slovenskej republiky do zahraničia, Uznesenie vlády č. 310/2006

²² Napr. tieto organizácie by nemuseli pri každom projekte opakovane predkladať všetky daňové dokumenty, výpisy z registra trestov a podobné doklady. Tieto by napr. SAMRS kontrolovala raz ročne, pri podpisovaní a obnove zmluvy s organizáciou.

9. Špecifická agenda ODA niektorých ďalších rezortov

Okrem aktivít dvojstrannej, trojstrannej a mnohostrannej ODA vymenovaných v predchádzajúcich kapitolách existujú isté špecifické aktivity niektorých rezortov, ktoré sú zaraditeľné do ODA.

9.1. Ministerstvo vnútra SR: medzinárodné policajné misie

Policajný zbor participuje v rámci medzinárodných misií a operácií civilného krízového manažmentu od novembra 2002. Doteraz naši policajti pôsobili a pôsobia v týchto misiách:

- PROXIMA – Macedónsko (ukončená), EU PAT – Macedónsko (ukončená), EUPM - Bosna a Hercegovina (prebieha): Náplňou práce slovenských policajtov je najmä príprava a realizácia rozvojových projektov zameraných na budovanie lokálnych policajných síl, poradenstvo, mentoring a monitoring lokálnych policajných síl, policajná reforma a boj proti organizovanej kriminalite.
- IRACKÁ SLOBODA – Jordánsko (ukončená): Uskutočnená príprava a výcvik nových irackých policajtov do priameho výkonu služby.
- EU BAM - Moldavsko a Ukrajina (prebieha): Zameraná je na vzdelávanie a prípravu príslušníkov lokálnej hraničnej polície (na území Ukrajiny a Moldavska), ako aj poradenstvo, mentoring a monitoring činnosti lokálnej hraničnej polície.
- EULEX – Kosovo (prebieha): Slovenskí policajti tu realizujú budovanie jednotlivých zložiek lokálnej polície prostredníctvom poradenstva, mentoringu a monitoringu.
- EUMM - Gruzínsko (pripravuje sa vyslanie od januára 2009): pozorovateľská misia.

Vysielanie policajtov sa realizuje na základe odporúčania MZV SR v súlade s prioritami zahraničnej politiky SR. O vyslaní rozhoduje minister vnútra SR. Misie sú financované z rozpočtu MV SR, ktoré sa tiež ako jediný rezort podieľa na vysielaní policajtov.²³

²³ Vysielanie policajtov upravuje Zákon č.171/1993 Z.z. o policajnom zbore v znení neskorších predpisov, Zákon č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru

Po návrate policajtov z každej misie sa vykonáva tzv. „bebríng“, kde sa hodnotí pôsobenie policajtov v misii a zovšeobecňujú sa získané skúsenosti, aby mohli byť následne implementované do programov prípravy a výcviku ďalších policajtov pred ich vyslaním. Podľa informácií z MV SR sa doteraz na túto tému nespracovával žiadny verejne dostupný materiál, keďže všetky získané informácie majú výhradne pracovný charakter pre vnútornú potrebu rezortu.

Vysielanie policajtov nie je koordinované z inými aktivitami a projektami Slovak Aid. Hoci sa uskutočňuje na odporúčanie MZV a z rozpočtu, ktorý je vykazovaný ako ODA, výsledky pôsobenia slovenských policajtov nemôže využiť slovenská ODA ani z odborného (np. informácie o krajine, o bezpečnostnej situácii, o právnych aspektoch vnútornej bezpečnosti, apod.), ani z politického hľadiska. Odbor MV SR zodpovedný za zahraničné misie policajtov sa nezúčastňuje na poradách, stretnutiach a príprave dokumentov slovenskej ODA.

Keby existoval medzirezortný koordinačný orgán ODA, umožnil by využitie tejto unikátnej skúsenosti slovenských policajtov pre iné aktivity ODA. Bolo by tiež vhodné, aby SAMRS pri budovaní programov pre niektoré krajiny ODA mohla čerpať z tejto skúsenosti MV SR.

9.2. Ministerstvo hospodárstva SR: Aid for Trade

Špecifický program, ktorého nositeľom by malo byť Ministerstvo hospodárstva je Aid for Trade. Program vznikol v r. 2005 na základe záverov z konferencie Svetovej obchodnej organizácie (WTO) v Hong-Kongu. Podstatou programu je pomoc rozvojovým krajinám prostredníctvom aktivít podporujúcich rozvoj obchodu. Zahŕňa technickú pomoc (budovanie obchodných stratégií, úspešné vyjednávanie, apod.), infraštruktúru (stavba ciest, prístavov, telekomunikačných sietí, ktoré spájajú domáce a svetové trhy), produktívnu kapacitu (investície do priemyslu a iných sektorov, aby krajina mohla diverzifikovať svoj zahraničný obchod), a inú pomoc (pokrytie nákladov spojených so zmenou colných taríf, apod.). Dohľad a monitoring programu zabezpečuje WTO. Do programu Aid for Trade sa aktívne zapája aj Európska komisia.

v znení neskorších predpisov, a Nariadenie MV SR č. 116/2005 o misiách civilného krízového manažmentu.

Princípom implementácie programu je dohoda medzi donorskou a prijímajúcou krajinou (prípadne medzi EC a prijímajúcou krajinou), identifikácia investičného zámeru – teda diplomatická práca a práca obchodných pridencov (so zapojením asociácií podnikateľov – Slovenská obchodná komora, apod.), následné vyhlásenie tendra pre podnikateľské subjekty v SR prostredníctvom bežného mechanizmu ODA.

SR sa do programu Aid for Trade zatiaľ nezapája. MH SR nie je v strategických dokumentoch ODA spomínané. V súčasnosti je zapojené len prostredníctvom členstva v Projektovej komisii (1 miesto). Ministerstvo však má záujem program realizovať. Disponuje tiež odbornými kapacitami na tento účel.

Zapojenie sa do programu by znamenalo zakotviť Aid for Trade v strategických dokumentoch ODA.²⁴ Dôležitú úlohu pri jeho úspešnej implementácii by však zohrávali ZÚ v prijímateľských krajinách (koherentná aktivita diplomatov a obchodných pridencov), a to pri získavaní kontaktov, zozbieraní požiadaviek a investičných projektov, organizovaní stretnutí, atď. Vyžadovalo by to teda úzku spoluprácu rezortov hospodárstva a zahraničných vecí. Ďalej je nevyhnutné posilniť kapacity SAMRS a vytvoriť pre tento program nový implementačný mechanizmus (oddelený od projektových výziev a grantov).

Úspešná implementácia programu by však otvorila reálne možnosti slovenským podnikateľským subjektom zapojiť sa do ODA vo formách prirodzených pre súkromný sektor, získať nové obchodné príležitosti a skúsenosti v nových krajinách. Umožnilo by to tiež navýšenie rozpočtu ODA, keďže tieto projekty sú nákladné. Takisto by to pomohlo budovať kapacity SAMRS, ZÚ a iných subjektov zapojených do tejto novej formy ODA.

9.3. Ministerstvo školstva: rozvojové štipendiá

Štipendiá vlády SR sú súčasťou ODA. Poskytovanie štipendií vlády SR zabezpečuje rezort školstva v spolupráci s príslušnými orgánmi štátnej správy.²⁵ Uvedené štipendiá sú určené pre dve skupiny prijímateľov rozvojovej pomoci, pre uchádzačov – **Slovákov žijúcich v zahraničí** a pre **uchádzačov z vybraných rozvojových krajín** podľa schváleného rozpisu.²⁶ Štipendiá pre zahraničných Slovákov sú poskytované rovnako pre

²⁴ Ak by sa novelizoval Zákon o rozvojovej pomoci (pozri Hlavné závery a odporúčania), bolo by vhodné vytvoriť v ňom priestor aj pre Aid for Trade.

²⁵ V období troch akademických rokov 2007/2008, 2008/2009 a 2009/2010 na základe uznesenia vlády SR č. 1096 zo dňa 20. 12. 2006.

²⁶ <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=644>

rozvojové krajiny aj pre členské krajiny OECD. Najviac štipendií je na nasledovné 3 roky vyčlenených pre Srbsko (15 magisterských, 5 doktorantských), druhé je Rumunsko (10 plus 3), tretia Ukrajina (8 plus 2). Spolu je ročne vypísaných 70 štipendií pre zahraničných Slovákov. Na zozname rozvojových krajín sú krajiny ODA a niektoré najchudobnejšie krajiny sveta,²⁷ z ktorých každá má vyčlenené 1-2 štipendiá ročne. **Spolu je pre rozvojové krajiny vyčlenených 22 štipendií ročne.**

Značná časť rozvojových štipendií (určených pre študentov z rozvojových krajín) za posledné roky zostáva neobsadená a prostriedky nevyčerpané. Príčinou je pasivita MŠ SR, ako aj ZÚ, ktoré sú kľúčovými aktérmi v propagácii a realizácii obsadenia rozvojových štipendií. Väčšina ZÚ v prijímajúcich krajinách ODA nekomunikuje aktívne s verejnosťou a miestnou vládou na túto tému a nenapomáha propagácii štipendií.

Ďalšou príčinou slabého záujmu o tieto štipendiá, a to napriek dobrému menu SR ako krajiny poskytujúcej kvalitné vzdelanie,²⁸ aj nevhodná koncepcia rozdelenia štipendií. Podľa názoru ZÚ nie je z hľadiska uchádzačov priaznivo nastavený rozpis štipendií, teda jedno štipendium pre každú krajinu. Ak sa majú ľudia zo vzdialených a často kultúrne veľmi odlišných krajín vydať na ďalekú cestu z domova, je pre nich ľahšie, ak môžu cestovať viacerí. Takisto administratívne a technické zabezpečenie vycestovania sa často zabezpečuje jednoduchšie, ak to nie je jednotlivec, ale malá skupina. Miestna vláda tiež inak vníma, ak štipendium dostane v jednom roku nielen jediný uchádzač.

Bolo by vhodné považovať nad zmenou systému rozpisu štipendií podľa krajín (napr. v jednom roku 3 pre študentov jednej krajiny, v nasledujúcom roku inej, apod.) a takisto účelnosťou natoľko úzkeho tematického vymedzovania predmetu štúdia. Pri malom množstve štipendií by bolo úplne postačujúce, aby študentom vybraný predmet štúdia zodpovedal sektorovým prioritám ODA pre danú krajinu.

Rozvojové štipendiá by sa mali v blízkej budúcnosti stať integrálnou súčasťou rozvojových programov pre prijímajúce krajiny slovenskej ODA. Je potrebné oživiť aktívnu rolu samotných univerzít (štátnych, verejných i súkromných) v propagácii a implementácii tejto formy ODA.

²⁷ Krajiny podľa zoznamu OECD/DAC príjemcov ODA v skupine LDC (z r. 2006).

²⁸ V mnohých prijímajúcich krajinách slovenskej ODA je široká skupina absolventov VŠ z čias socialistického Československa.

10. Rozvojové vzdelávanie, ODA v očiach slovenskej verejnosti

Rozvojové vzdelávanie je, ako to definuje NP ODA 2008, aktívny vzdelávací proces, ktorý „umožňuje ľuďom posunúť sa od základného povedomia o medzinárodných rozvojových otázkach a udržateľnom ľudskom rozvoji cez pochopenie príčin a dôsledkov globálnych otázok k osobnej zaangažovanosti a aktívnemu prístupu.“²⁹

Rozvojové vzdelávanie bolo predmetom osobitných projektových výziev, administrovaných Zvereneckým fondom UNDP, neskôr SAMRS. V rámci rozvojového vzdelávania sa podporili rôzne aktivity zamerané na oblasť základného, stredného a vysokého školstva, aktivity pre učiteľov a odbornú verejnosť, politikov a médiá, rôzne konferencie, semináre, prednášky a samozrejme aj aktivity pre širokú verejnosť s cieľom zvýšiť povedomie ľudí o rozvojovej pomoci (napr. pomerne známe podujatie Foto SlovakAid).

Podľa názorov expertov **rozvojové vzdelávanie slovenskej ODA bolo (a je) nekoncepčné a nesystémové**. Hoci treba priznať, že bolo vytvorených veľa kvalitných metodických materiálov a príručiek a rôzne zaujímavé aktivity pre deti a študentov, išlo o ad-hoc aktivity a projekty, ktoré sa tematicky opakovali a boli regionálne nevyvážené.

Rozvojové vzdelávanie potrebuje predovšetkým systematizáciu. Navyšovanie prostriedkov (hoci veľmi potrebné), je podľa expertov až na druhom mieste. Bolo by vhodné, aby sa **vytvorila odborná pracovná skupina zložená zo zástupcov všetkých relevantných organizácií (SAMRS, MZV SR, MŠ SR, metodicko-pedagogické centrá, a pod.)**, ktorá by pomohla vypracovať ucelenú stratégiu pre zakomponovanie rozvojovej problematiky do všetkých stupňov vzdelávacieho systému, pre prácu s médiami a s verejnosťou a pre oblasť neformálneho vzdelávania. Iniciátorom týchto zmien by mala byť SAMRS, od ktorej sa očakáva iniciatíva a koncepčné myslenie, ktoré by pomohlo naštartovať tento proces.

Podľa prieskumu verejnej mienky, uskutočnenom naposledy na tému ODA v r. 2005,³⁰ väčšina občanov podporuje aktivity SR v oblasti

²⁹ Národný program oficiálnej rozvojovej pomoci na rok 2008. Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí SR 2008.

³⁰ Slovenská verejnosť a rozvojová pomoc. Výsledky výskumu verejnej mienky, Máj 2005. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2005.
http://www.ivo.sk/buxus/docs/vyskum/subor/produkt_4161.pdf

ODA (pričom ju chápe predovšetkým ako pomoc ľuďom v núdzi v rozvojových krajinách), je ochotná sama prispievať na túto pomoc a myslí si, že tieto peniaze naozaj pomáhajú.

V r. 2008 sa v médiách začala téma rozvojovej pomoci objavovať systematickejšie, a to najmä vďaka aktivitám mimovládnych subjektov (predovšetkým Platformy MVRO) v oblasti systematickejšej práce s médiami. Ku kontroverznej časti mediálnej prezentácie ODA prispel konflikt medzi bývalým vedením SAMRS a MVRO. Na pozadí tohto konfliktu však boli otvorené aj témy užitočné z hľadiska verejnej diskusie, na tému geografického a tematického zamerania slovenskej ODA. Veľa mediálnych výstupov, najmä v slovenských týždenníkoch (Týždeň, Žurnál) prispelo k oboznámeniu slovenskej verejnosti s pozitívnymi výsledkami ODA, ako aj s ľuďmi, ktorí sú jej nositeľmi v prijímajúcich krajinách. Denníky (napr. Pravda, SME) sa viac venovali debate o navyšovaní rozpočtu na rozvojovú pomoc, v súvislosti s publikovaním informácie MZV o čerpaní ODA, ako aj správ CONCORDu³¹.

Bolo by vhodné, aby **SAMRS v rámci rozvojového vzdelávania iniciovala prípravu konzistentnej komunikačnej stratégie MZV (ORPO) a SAMRS zameranej na informovanie a vzdelávanie verejnosti, ako aj na získavanie podpory verejnosti pre aktivity realizované prostredníctvom ODA. Táto stratégia by mala byť konzistentná aj s komunikačnou stratégiou vlády na tému vysielania slovenských vojakov na zahraničné vojenské misie.** Ak má byť rozpočet ODA systematicky navyšovaný v nasledujúcich rokoch, je nevyhnutné podávať verejnosti dostatok informácií a argumentov na to, aby toto navyšovanie podporovala. Treba podchytiť rozvíjajúcu sa filantropickú kultúru v slovenskej spoločnosti³² a dať ju do súvislosti s ODA. Príklad fungujúcej konzistentnej mediálnej stratégie so zapojením rôznych štátnych i mimovládnych subjektov možno nájsť v Českej republike.³³

³¹ CONCORD je konfederáciou platforiem MVRO zameranou na informovanie a koordinovanie politických aktivít mimovládnych rozvojových organizácií na európskej úrovni. <http://www.mvro.sk/concord-a-eu-platformy-mvro-rozvojove-projekty.html>

³² Viaceré slovenské MVRO zaznamenali nárast darcovského potenciálu obyvateľov SR, ako aj vysokú dôveru k organizáciám realizujúcim rozvojovú pomoc.

³³ Pozri napr. www.rozvojovka.cz

11. Budovanie kapacít

Keďže téma budovania kapacít sa prelína všetkými kapitolami tejto správy, nasleduje stručné zhrnutie toho, čo už bolo v rôznych miestach uvedené:

Slovenská ODA prechádza do fázy programového prístupu. Očakáva sa tiež navyšovanie jej rozpočtu. Preto je nevyhnuté budovať kapacity predovšetkým nasledovných subjektov:

MZV SR: Pri zohľadnení rotačného systému personálnej politiky MZV, treba zabezpečiť, aby sa zachovávala inštitucionálna pamäť v oblasti ODA, aby noví pracovníci mali možnosť relatívne rýchlo a efektívne sa oboznámiť s problematikou. Bolo by veľmi žiadúce, aby pracovníci ORPO, ktorí získavajú odbornosť v oblasti ODA, mohli túto využiť v pôsobení v ZÚ, a to nielen v prijímajúcich krajinách ODA, ale aj v misiách v inštitúciách EÚ, či medzinárodných finančných inštitúciách a donorských organizáciách. Vzhľadom na rastúcu dôležitosť ODA v globálnej medzinárodnej politike je dôležité budovať expertízu v oblasti rozvojovej diplomacie.

V MZV SR je potrebné odborne a personálne posilniť organizačné útvary zodpovedné za ODA. To platí aj pre oblasť mnohostrannej ODA realizovanej prostredníctvom medzinárodných finančných inštitúcií.

V neposlednom rade je dôležité, aby MZV SR ako gestor ODA plnilo úlohu komplexného vzdelávania ostatných orgánov štátnej správy zapojených do implementácie ODA.

SAMRS: Hoci agentúra úspešne rozbehla svoju činnosť, jej kapacity sú vzhľadom na rastúce očakávania a výzvy stále nedostačujúce. Jedným z prvých krokov v súlade s novou Strednodobou koncepciou aj novými organizačnými zmenami vo vnútri inštitúcie by malo byť nastavenie programu vzdelávania pracovníkov a využitia domácich i zahraničných expertov a partnerov na zvyšovanie kvalifikácie pracovníkov, získavanie nových skúseností (napr. monitoringové cesty) a novej odbornosti (napr. v oblasti multilaterálnej ODA). Dôležité je tiež využitie existujúcich a nadviazanie nových medzinárodných partnerstiev. Potenciálne zaujímavými partnermi môžu byť:

- a) Česká rozvojová agentúra (fungujúci systém vnútornej koherencie rozvojovej pomoci),

- b) Ministerstvo zahraničných vecí Holandského kráľovstva (vyspelý donor s rozvinutým a profesionálnym systémom ODA, partner SR v aktivitách ISAF v Afganistane),
- c) Federálne ministerstvo ekonomickej spolupráce a rozvoja SRN (BMZ) a jeho špecializované agentúry GTZ, DED, InWEnt a KfW (vysoko profesionálna rozvojová pomoc, čiastočne prekrývajúce sa teritoriálne priority, príklad vysokej profesionality a špecializácie ODA, kvalitná spolupráca s mimovládny a súkromným sektorom).

Takisto je dôležité obnoviť spoluprácu s mimovládny sektorom prostredníctvom Platformy MVRO, ktorá tiež môže byť zdrojom expertíz a kontaktov na iných zaujímavých aktéroch.

Potenciálni implementátori ODA: Budovanie kapacít implementátorov i SAMRS treba postaviť na otvorenej komunikácii a spolupráci. Významným prvkom, ktorý bol realizovaný BBF aj UNDP TF a bolo by vhodné sa k nemu vrátiť, sú konzultácie pre potenciálnych i reálnych implementátorov projektov. Pri zachovaní transparentnosti a neutrálnosti projektových pracovníkov je obohacujúce pre obe strany, ak prebieha otvorená komunikácia na tému projektových nápadov pred podaním žiadosti. Takisto je dôležité poskytovať spätnú väzbu neúspešným žiadateľom, aby mali šancu svoje návrhy v budúcnosti zlepšiť. Dôležité je takisto zverejňovanie kritérií hodnotenia a príprava podrobného finančného manuálu pre prípravu rozpočtov.

Pre zvýšenie informovanosti a budovania kapacít je vhodné vytvorenie pozícií „styčných dôstojníkov“ osobitne pre podnikateľský a osobitne pre mimovládny sektor s cieľom informovať a byť nápomocní pri zapájaní sa slovenských subjektov do implementácie mnohostrannej ODA.

Konferencie, semináre, výskum: SAMRS by mala aktívne vyhľadávať a podporovať aktivity verejných i súkromných vedeckých a vzdelávacích inštitúcií (rôznych odborov: medzinárodné vzťahy, ekonómia, bezpečnostné štúdie, sociálna práca, sociológia, sociálna psychológia, pedagogika, medzinárodné a ústavné právo, interkultúrne štúdie, apod.) na tému rozvojovej problematiky. Konceptia rozvojového vzdelávania by mala zahŕňať aj vytvorenie katedier, či inštitútov na univerzitách so špecializáciou na rozvojovú pomoc. Z tohto hľadiska je opäť dôležitý kontakt so zahraničím, účasť predstaviteľov SAMRS na medzinárodných podujatiach. Zapojenie zahraničných partnerov do programu školení a vzdelávacích či diskusných podujatí bude prínosom pre rozvíjajúcu sa odbornú diskusiu na tému rozvojovej pomoci v SR.

12. Výkazníctvo

Viacerí experti spomenuli rezervy v oblasti štatistického vykazovania a centralizácie údajov o rozvojovej pomoci. Považujú za nevyhnutné, aby sa **vytvoril kvalitný databázový systém, ktorý bude slúžiť pre zhromažďovanie údajov ako z bilaterálnej tak aj z multilaterálnej pomoci. Je potrebné vytvoriť medzirezortnú pracovnú skupinu pre štatistické vykazovanie ODA**, ktorá vypracuje presné smernice pre jednotlivé rezorty. Veľmi dôležité je vykazovanie štatistiky OECD-DAC. Všetky rezorty a zaangažované skupiny by mali prejsť odborným školením (ľudia z rezortov, ktorí boli v minulosti v tomto vyškolení už v súčasnosti prevažne v oblasti ODA nepracujú).

Informácia o autorke

Zuzana Fialová, Ph.D. vyštudovala sociológiu na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Doktorát získala v Inštitúte politických štúdií Poľskej akadémie vied. Od r. 1995 sa venuje rozvojovej problematike, predovšetkým v postkonfliktných krajinách Európy a Ázie. Pracovala takmer v 10 krajinách, je autorkou viac ako 40 publikácií na tému ľudských práv, menšín, problémov demokratickej transformácie a rozvojovej pomoci. V r. 2004-2006 žila a pracovala v Afganistane, najprv ako civilná expertka v PRT Kunduz, neskôr ako pracovníčka medzinárodných rozvojových agentúr. V súčasnosti pracuje ako nezávislá konzultantka pre štátne inštitúcie a mimovládne organizácie.