

Prierezové témy v stratégii a implementácii oficiálnej rozvojovej spolupráce

1. Úvod

1.1. Definície

Prierezové témy či horizontálne témy (cross cutting issues, horizontal issues) sú pojem, ktorý sa vyskytuje v strategických dokumentoch pre rozvojovú spoluprácu a humanitárnu pomoc aj na úrovni EÚ, aj u jednotlivých jej členských štátov. Zatiaľ čo sektorové priority určujú charakter aktivít z hľadiska ich priamych výstupov (outputs), prierezové priority určujú, rozvoj akej oblasti majú tieto aktivity ovplyvniť. Prierezové témy sú teda definované na základe vplyvov (impacts).¹

Príklad 1:

	PROJEKT „A“	PROJEKT „B“
Výstup	Zaškolené učiteľky	Konzultácie poskytnuté skupinám farmárov
Sektor	vzdelávanie	poľnohospodárstvo
Vplyv	Dievčatá majú úžitok z lepšieho prístupu k vzdelávaniu	Nové chovné postupy, ktoré bránia vysúšaniu pôdy
Prierezová téma	Rodová rovnosť	Životné prostredie

Označenia „téma“ či „priorita“ sa používa rovnako pre sektorové aj pre prierezové témy, preto je dobré uvedomiť si základný rozdiel, napr. pri evalvácii. **Kým sektorové priority sú dobrým referenčným rámcom pri hodnotení jednotlivých projektov či intervencií, prierezové priority sa častejšie uplatňujú pri vyhodnoteniach stratégií, politik, či komplexnejších programov.** Niekedy môžu mať sektorové i prierezové priority rovnaký názov, ich obsah a funkcia v strategickom dokumente však bude rôzna.

Príklad 2:

	PROJEKT „A“	PROJEKT „B“	PROJEKT „C“	PROJEKT „D“
	Ľudské práva = sektor	Ľudské práva = prierezová téma	Životné prostredie = sektor	Životné prostredie = prierezová téma
Výstup	Preškolení pracovníci súdov	Vytvorenie prístupu na internet v chudobných vidieckych oblastiach	Zavedenie systému triedenia odpadu v obciach	Zvýšenie počtu mladých kvalifikovaných poľnohospodárov
Sektor	Ľudské práva	Informačné a komunikačné technológie	životné prostredie	Odborné vzdelávanie
Vplyv		Informácie o porušovaní ľudských práv ľahšie kolujú medzi ľuďmi		Zamedzí sa devastácii a vysychaniu neobrábanej pôdy
Prierezová téma		Ľudské práva		Životné prostredie

¹ EuropeAid Evaluation Guidelines

http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_ths_en.htm

Prierezové či horizontálne témy, ako už sám názov napovedá, sú **témy, ktoré sa sledujú naprieč jednotlivým sektorom** a ovplyvňujú kvalitu života ľudí v cieľových krajinách zo strednodobého či dlhodobého hľadiska.

1.2. Prierezové témy v oficiálnej rozvojovej pomoci SR (ODA SR)

Po prvýkrát sa s prierezovými témami explicitne stretávame v Národnom programe oficiálnej rozvojovej pomoci na rok 2011 (NP ODA 2011), pričom rovnaký odsek v doslovnom znení sa opakuje aj v Národnom programe na rok 2012 (NP ODA 2012):

*„V zmysle medzinárodných záväzkov, ku ktorým sa SR hlási, pri návrhoch projektov sa budú podporovať **prierezové priority** zamerané na **ochranu životného prostredia, boja proti klimatickým zmenám, rodovú rovnosť a dobrú správu vecí verejných**. Bude sa tiež prihliadať na záväzok zvýšiť koherenciu medzi oblasťami politiky migrácie a rozvoja.“*

Strednodobá stratégia oficiálnej rozvojovej pomoci 2009-13 nepoužíva termín prierezové priority. V kapitole *Základné parametre rozvojovej pomoci SR* však spomína niektoré z hodnôt, ktoré sa neskôr v NP ODA stali prierezovými prioritami:

*„Prihlásením sa k plneniu Miléniových rozvojových cieľov OSN a v súlade s hlavným cieľom rozvojovej spolupráce EÚ t.j. odstránenie chudoby sa Slovenská republika snaží prispieť k odstráneniu chudoby rozvojových krajín a k ich udržateľnému rozvoju. V prípade krajín so strednými príjmami, ktorým Slovenská republika poskytuje rozvojovú pomoc je hlavným cieľom ich trvalo udržateľný rozvoj, ktorý obsahuje **dobré spravovanie verejných vecí, dodržiavanie ľudských práv** a zaoberanie sa politickými, ekonomickými, sociálnymi otázkami a **otázkami životného prostredia**.“* (zvýr. autorka)

MZV SR ani SAMRS nemajú zatiaľ vypracovaný rámcový dokument s vysvetlením, čo presne prierezové priority znamenajú a ako sa bude hodnotiť ich napĺňanie. Dve zo štyroch aktuálnych prierezových priorít obsahuje aj štandardný projektový dokument k žiadosti o dotáciu. V záverečnej kapitole 6. *Faktory zaručujúce kvalitu a udržateľnosť* sa nachádzajú aj podkapitoly:

„6.3 Rodová rovnosť, Demokracia a dobrá správa vecí verejných: Projekt musí vziať do úvahy špecifické potreby a záujmy žien a mužov a smerovať k trvalému a spravodlivému prístupu žien a mužov k službám a infraštruktúre, rovnako ako aj prispieť k zníženiu rodových nerovností v širšom časovom horizonte.

6.4 Ochrana životného prostredia: Rozsah, v ktorom projekt ochráni alebo poškodí životné prostredie a tým podporí, alebo naruší dosiahnutie dlhodobých benefitov. Otázka udržateľného rozvoja životného prostredia musí byť v strede záujmu.“

Avšak všetky prierezové priority uvádzané v NP ODA 2012, nielen tieto dve, sa následne vyskytujú ako jedno z kritérií hodnotenia projektov uchádzajúcich sa o financovanie ODA: *„Zohľadnenie prierezových priorít (ochrana životného prostredia, boj proti zmene klímy, rodová rovnosť, dobrá správa vecí verejných, koherencia medzi oblasťou politiky migrácie a rozvoja).“* Rovnako ako pre žiadateľov, ani pre hodnotiteľov neexistuje popis, kde by boli tieto priority operacionalizované a špecifikované.

2. Pôvod, funkcia a uplatnenie prierezových tém v rozvojovej politike EÚ

Európsky konsenzus o rozvoji² identifikuje štyri prierezové témy ako najdôležitejšie z hľadiska rozvoja: demokracia a ľudské práva, environmentálna udržateľnosť, rodová rovnosť a HIV/AIDS. Definuje ich ako témy, ktoré ovplyvňujú (impact) viac, ako jednu oblasť, nakoľko bohatstvo a blahobyt v danej krajine/regióne sú zvyčajne výsledkom pôsobenia viacerých faktorov. Z hľadiska rozvojovej politiky je dôležité identifikovať takéto témy, nakoľko je menej efektívne riešiť jednotlivé sektorové priority (napr. skvalitnenie ciest) izolovane, ignorujúc tieto vonkajšie faktory. **Prierezové témy vyžadujú pôsobenie vo viacerých oblastiach zároveň** a preto by mali byť **integrované do všetkých oblastí** donorských programov, a spomínané v **politickom dialógu** o rozvoji.³

Prierezové témy vychádzajú z hodnôt a priorít zakotvených v mnohých medzinárodných dohovoroch, deklaráciách a zmluvách o rozvoji, ktoré sú záväzné pre krajiny EÚ a väčšinu prijímateľských krajín. Sú teda dané všeobecné politické ciele pre jednotlivé témy. **Tieto musia byť brané do úvahy vo všetkých fázach projektového cyklu.** Na druhej strane, EÚ nemôže podporovať aktivity, ktoré by v cieľových krajinách porušovali ich záväzky zakotvené v týchto dohodách.

Zakomponovaním tých najrelevantnejších prierezových tém do rozvojových stratégií sa EU snaží efektívnejšie riešiť komplexné problémy v každej krajine či regióne.⁴ To potom umožňuje zakomponovať ich priamo do domácich rozvojových plánov, sledovať ich vývoj a merať výsledky.⁵

3. Prierezové témy v stratégiách a implementácii ODA niektorých iných európskych krajín

a) Nemecko

Nemecké federálne Ministerstvo pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (BMZ) má vo svojej stratégii zadefinované nasledujúce prierezové témy: redukcia chudoby, propagovanie rodovej rovnosti, participatívny rozvoj a dobré spravovanie, ochrana zdrojov a životného prostredia, prevencia kríz, boj proti drogám, rozvoj vidieka, ochrana tropických pralesov. Témy propagujú ako dôkaz uplatňovania premyslenej stratégie, ktorá prepája jednotlivé sektory i krajiny. Aj na webovej stránke sa prierezové témy objavujú aj pri prezentácii jednotlivých sektorov či krajín tam, kde je to relevantné.⁶

K prierezovým témam sú vypracované strategické dokumenty a metodiky, ktoré obsahujú návody, ako tieto témy zaviesť do programovania. Z tém, ktoré sa prekrývajú s prierezovými témami SR stojí za to inšpirovať sa podstránkou venovanou **dobrému spravovaniu** (ako sektorovej i prierezovej priority), osobitne technikám merania dosiahnutých výsledkov.⁷ Množstvo informácií k implementácii i programovaniu možno nájsť aj na tému klimatických zmien,⁸ ako aj ochrany životného prostredia.⁹

Na stránkach BMZ je možné nájsť množstvo užitočných strategických dokumentov, evaluačných príručiek a iných materiálov, ktoré sa často odvolávajú aj na dokumenty EU a spoločnú politiku, sú

² http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/cross-cutting-issues/index_en.htm

⁴ Príklad metodiky, ako zakomponovať životné prostredie do CSPs a do programovacieho cyklu – pozri Príloha 1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/env_helpdesk_CEPs_en.pdf

⁵ Pozri podrobný návod na implementáciu rodovej rovnosti v rozvojovom programovaní EU – Príloha 2 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F43_genderequality_fin_en.pdf

⁶ Pozri napríklad súvislosť vidieckeho rozvoja a propagácie rodovej rovnosti na http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/laendliche_entwicklung/gleichberechtigung/index.html

⁷ http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/indizes/index.html

⁸ http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/klimaschutz/index.html

⁹ http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Environment/index.html

však veľmi konkrétne a praktické na použitie v programovaní aj implementácii rozvojovej spolupráce.¹⁰

b) Írsko

Irish Aid (Development Cooperation Ireland) má vypracovanú rozsiahlu politiku týkajúcu sa zakomponovania rodovej rovnosti do stratégie a implementácie rozvojovej spolupráce.¹¹ Táto policy podlieha priebežnému monitoringu a evalvácií.¹²

c) Rakúsko

Austrian Development Cooperation má vypracovanú zaujímavú policy pre tému klimatických zmien, ktorá je dobrým návodom rovnako pre implementačnú agentúru, ako aj pre realizátorov rozvojových intervencií.¹³ Inšpirovať sa možno aj prepracovanou stratégiou Životné prostredie a rozvoj, ktorá obsahuje všetko od definícií pojmov, politík, priorít a indikátorov, až po postupy implementácie a metódy evalvácie.¹⁴

4. Odporúčania

4.1. Metodika

Na základe programových dokumentov EuropeAid a iných členských štátov EÚ, vychádzajúc zo Strednodobej stratégie oficiálnej rozvojovej pomoci, **je potrebné vypracovať metodiku (či metodiky) na zakomponovanie prierezových tém do strategického plánovania, ako aj do implementácie ODA SR.** Táto metodika by mala obsahovať:

- Pozadie a definície jednotlivých prierezových tém, medzinárodné dokumenty a dohody, z ktorých vychádzajú, a prípadne aj zdôvodnenie, prečo sa práve tieto témy stávajú prierezovými v slovenskej ODA
- Operacionalizáciu jednotlivých pojmov (podtémy, či špecifikácia problematiky) a indikátory úspešnosti z hľadiska vplyvov (impacts) na kvalitu života ľudí v cieľových krajinách
- Metódy evalvácie a analýzy dopadov jednotlivých prierezových tém.

Metodika má slúžiť nasledovným adresátom: projektová komisia (osoby rozhodujúce o implementovaných projektoch či programoch), SAMRS, realizátori rozvojových intervencií, ZÚ v relevantných krajinách, ostatní stakeholderi v prijímateľských krajinách i v SR.

¹⁰ Pozri príloha 3 Gender equality in development policy. Komplexná štúdia a zároveň návod, ako zakomponovať rodovú rovnosť do jednotlivých sektorov rozvoja.

http://www.bmz.de/en/publications/topics/human_rights/Materialie210_Information_Brochure_03_2011.pdf

¹¹ Príloha 4 <http://www.dci.gov.ie/Uploads/Gender%20Equality%20Policy.pdf>

¹² <http://www.dci.gov.ie/Uploads/Annual%20%20Monitoring%20Report%20on%20Gender%20Equality%20-2010%20Report%20from%20Irish%20Aid%27s%20gender%20network.pdf>

¹³ Príloha 5 http://www.entwicklung.at/uploads/media/Focus_Climate_change_in_ADC_Oct2009.PDF

¹⁴ Príloha 6

http://www.entwicklung.at/uploads/media/Web_ADC_Leitfaden_Umwelt_Entwicklung_engl_02.pdf

4.2. Programovanie

Prierezové témy by mali byť súčasťou strategických programových dokumentov (Country Strategy Papers – CSPs) pre každú krajinu, kde je potrebné konkrétne uviesť indikátory a spôsoby ich merania, ktoré sú relevantné pre danú krajinu. Nie je možné mať univerzálnu koncepciu pre všetky krajiny.

4.3. Implementácia

Ak majú byť prierezové témy súčasťou projektových návrhov, je potrebné uviesť všetky prierezové témy, respektíve ich definovať v jednotlivých programových dokumentoch pre danú krajinu (nielen rodovú rovnosť a životné prostredie, ako je to v súčasnosti). Je dobré ponechať ich ako jedno z kritérií hodnotenia projektov, avšak bolo by vhodné vypracovať praktické vysvetlivky pre predkladateľov i hodnotiteľov projektov, ktoré by mohli byť súčasťou vyššie spomenutej metodiky.

4.4. Evalvácia

Okrem vlastných indikátorov a metód evalvácie, ktoré by boli schopné ohodnotiť pokrok v dosahovaní dlhodobých cieľov v rámci prierezových tém (impact analysis), prierezové témy by mali byť aj súčasťou pravidelného monitoringu a evalvácií projektov. Každý projekt by si mal sám vypracovať indikátory úspešnosti z hľadiska realizácie prierezových tém, a tieto by potom mohli byť aj predmetom vonkajšej evalvácie.

4.5. Citlivý prístup vzhľadom na sektory a komunity

Nie je možné stanoviť univerzálne indikátory napr. pre rodovú rovnosť pre všetky krajiny a všetky sektory. Zakomponovanie jednotlivých prierezových tém nemôže byť uniformné, bez ohľadu na lokálny kontext (sektor, kultúra, komunita, atď.). Takisto aj pri projektových výzvach musia byť tieto indikátory špecifikované pre krajiny a témy, ktoré výzva pokrýva. Na druhej strane však treba umožniť realizátorom rozvojovej spolupráce tvorivý prístup a hľadanie originálnych riešení a prepojení jednotlivých intervencií s prierezovými témami.

Vypracovala Z. Fialová, Platforma MVRO, máj 2012