



INSTITUT EVALUACÍ
A SOCIÁLNÍCH ANALÝZ

EVALUACE PRŮŘEZOVÝCH PRINCIPŮ ZAHRANIČNÍ ROZVOJOVÉ SPOLUPRÁCE ČR

TAČR TD03000401

1. Cíl projektu

Cílem projektu je vytvoření metodiky evaluace průřezových principů zahraniční rozvojové spolupráce České republiky (ZRS ČR), která bude sloužit jako praktická pomůcka pro hodnocení jednotlivých projektů a programů. S cílem sjednotit dosavadní pestrost v přístupech k hodnocení průřezových principů klade připravovaná metodika důraz na výstižné, relevantní a empiricky podložené indikátory, na standardizovaný postup jejich vyhodnocování a jednotný způsob prezentace získaných závěrů. Předpokládáme, že soustavné vyhodnocování průřezových principů v projektech ZRS povede k akcentaci těchto principů při plánování a provádění rozvojových intervencí. Primárními uživateli této metodiky budou zejména evaluátoři v oblasti ZRS a HP, nicméně své využití by metodika měla najít také mezi zadavateli a realizátory projektů.

2. Vymezení průřezových témat

Průřezovými tématy v ZRS jsou témata, která nabývají na takové důležitosti vzhledem k naplňování cílů ZRS, že je třeba je zvážit a integrovat do všech rozvojových intervencí a politik. Zároveň jsou to témata, která nelze snadno izolovat do jednotlivých intervencí, jelikož i takové projekty nebo programy, které cílí na jiné oblasti, mají přímý nebo nepřímý (vedlejší) efekt a dopad na průřezová témata. Z uvedeného vyplývá, že i intervence ZRS, které se přímo nezaměřují na některé z průřezových témat, by měly těmto tématům věnovat pozornost, a to jak v etapě příprav, tak i realizaci a následném vyhodnocení.

Žádná z intervencí by neměla zhoršit situaci cílové skupiny či eskalovat problém či jev, který je zahrnut v rámci daného průřezového tématu (tzv. přístup *do no harm*). Zároveň je žádoucí, aby jednotlivé intervence pozitivně přispívaly k rozvoji marginalizovaných a vyloučených skupin, zlepšovaly jejich životní podmínky, přispívaly k zvyšování kvality životního prostředí v oblastech intervence atp.

Metodika se zaměřuje na tři průřezová témata, která jsou uvedena v Koncepti zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017: Řádná (demokratická) správa věcí veřejných; Šetrnost k životnímu prostředí a klimatu (dále jen „Životní prostředí“); Dodržování základních lidských, ekonomických, sociálních a pracovních práv příjemců projektů (dále jen „Lidská práva“) včetně rovnosti mužů a žen (gender). Na základě důkladné rešerše akademických zdrojů a dokumentů mezinárodních organizací a dalších bilaterálních donorů působících v oblasti ZRS byly tyto principy vymezeny způsobem popsáním dále.

2.1. Řádná správa věcí veřejných

Správa věcí veřejných (SVV) představuje formální i neformální ujednání, která určují, jakým způsobem se provádějí veřejná rozhodnutí a jakým způsobem jsou vykonávány veřejné činnosti s ohledem na zachování ústavních hodnot země.¹ Jedná se také o způsob, jakým je veřejná moc vykonávána při nakládání s hospodářskými a sociálními zdroji země za účelem posilování jejího rozvoje.² V rámci SVV jsou občanům poskytovány tzv. *politické služby*, mezi které patří zejména zajišťování bezpečnosti občanů, fungování právního státu, garance politických a občanských svobod, poskytování zdravotní péče, školství a vzdělávání, fungování komunikačních sítí, správa finančního a bankovního systému, podpora občanské společnosti a regulace způsobů sdílení společného životního prostředí.³

Správa věcí veřejných představuje především politický a odborný termín bez normativních konotací, zatímco **řádná správa věcí veřejných** (ŘSVV) přidává hodnotící prvek, neboť indikuje, že SVV by měla být *řádná*.⁴ UNDP v přístupu k ŘSVV zdůrazňuje především participativní charakter, transparentnost a

¹ UNDESA. (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations: New York.

https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf

² IFAD. (1999). *Good Governance: An Overview*. International Fund for Agricultural Development. Executive Board – Sixty-Seventh Session Rome, 8-9 September 1999. <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/e/EB-99-67-INF-4.pdf>

³ UNDESA. (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations: New York.

https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf

⁴ Ladi. (2008). *Good governance and public administration reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*. Xenophon Series Paper No. 6. ICBS: Athens, Greece. http://icbss.org/media/110_original.pdf

odpovědnost, efektivní a spravedlivé prosazování zákona.⁵ OECD se ve vztahu k ŘSVV opírá o definici efektivního státu, která pochází z Manilského prohlášení o veřejném finančním řízení přijatém v roce 2011. Podle této definice je stát efektivní tehdy, když svými institucemi a činnostmi vytváří prostředí pro poskytování kvalitních a nákladově efektivních veřejných služeb zaměřených na vymýcení chudoby, a to způsobem, který zahrnuje odpovědnost vůči občanům dané země.⁶

Zkušenosti mezinárodních organizací potvrzují silnou vazbu mezi ŘSVV a úrovní rozvoje země. Mnohé prameny mj. uvádějí, že důvodem nedostatečného rozvoje (*underdevelopment*) a špatného řízení státu (*misgovernment*) mohou být slabé instituce, nedostatečný a neadekvátní právní rámec, tolerance škodlivých zásahů, nejistý a proměnlivý rámec veřejných politik a uzavřené rozhodovací procesy zvyšující riziko korupce a plýtvání zdroji.⁷

2.1.1. Dimenze řádné správy věcí veřejných

Z výše uvedených definic vyplývá značná komplexita tohoto průřezového tématu. V současnosti nejrozšířenější soustava indikátorů pro měření ŘSVV, *the World Governance Indicators*, člení koncept do 6 dimenzí: 1. Hlas lidu a zodpovědnost, 2. Politická stabilita a absence násilí, 3. Účinnost vlády, 4. Kvalita regulací, 5. Právní stát, 6. Kontrola korupce. Každá z těchto dimenzí navíc sestává z řady dalších subdimenzí. Návrh metodiky se kromě komplexity tématu snaží dále vypořádat s proveditelností hodnocení v rámci evaluace projektů ZRS ČR. Metodika proto vychází z definice ŘSVV uvedené v Konceptu ZRS ČR na období 2010 – 2017, která zdůrazňuje dimenze **účasti a participativního rozhodování a transparentnosti**. Zatímco tato definice vymezuje dimenze poměrně úzce pouze ve vztahu k provádění intervencí, resp. projektovému cyklu, řešitelský tým zařadil do konceptu i oblasti, které nejsou přímo spjaté s projektovým cyklem, ale na něž by projekt v ideálním případě mohl pozitivně působit. Obrázek 1 uvádí schématické znázornění jednotlivých dimenzí ŘSVV v rámci navrhované metodiky.

⁵ Světová banka. (2013). *What Is Governance?*

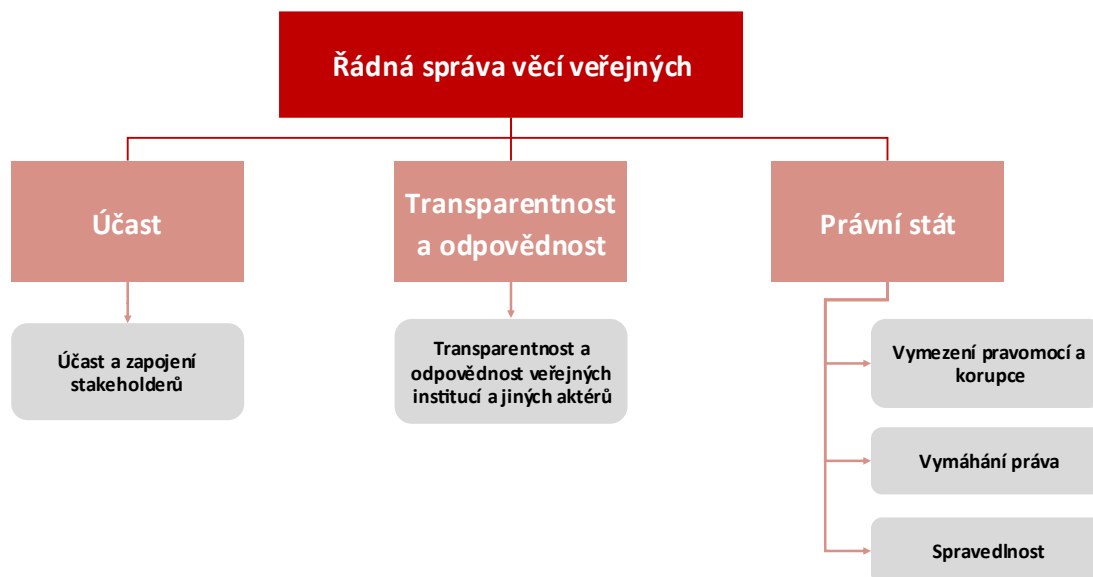
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~menuPK:1163245~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

⁶ Betts a Wedgwood. (2011). Betts, J. a Wedgwood, H. (2011). Effective Institutions and Good Governance for Development. Evidence on progress and the role of aid. *Evaluation Insights* 4, December 2011.

<http://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/50313780.pdf>

⁷ Santiso. (2001). *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*. The Georgetown Public Policy Review 7(1), 1-22. http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap108.pdf

Obrázek 1 Dimenze konceptu Řádná správa věcí veřejných



2.2. Životní prostředí

Globální dialog o potřebě politik na ochranu životního prostředí v oblasti plánování rozvojových činností začal nabývat na významu v 80. letech 20. století a vedl k vytvoření a rozšíření konceptu udržitelného rozvoje.⁸ Udržitelný rozvoj je často považován za ideální přístup k rozvoji a zahrnuje tři klíčové dimenze: životní prostředí, společenský rozvoj a rozvoj ekonomický.⁹ Tento přístup vychází z přesvědčení, že ekonomicky, environmentálně a společensky udržitelná společnost je předpokladem toho, aby jednotlivci a organizace mohli prospívat a rozvíjet se. Ekonomická udržitelnost přitom charakterizuje způsob zajišťování budoucích příjmů a zdrojů, environmentální udržitelnost vypovídá o způsobech stabilizace ekosféry podporující a ochraňující život (včetně zajišťování zdrojů vody a potravy) a společenská udržitelnost charakterizuje společnost, která chrání a zvyšuje kvalitu života svých členů a poskytuje záruky dodržování lidských práv.¹⁰

2.2.1. Dimenze životního prostředí

Tři výše zmíněné pilíře udržitelného rozvoje jsou provázány nejen mezi sebou, ale úzce souvisí i s ostatními průřezovými tématy v této metodice. Např. společenská dimenze je spjata s dodržováním lidských práv, se zmocněním žen a chudých, s vymýcením chudoby a hledáním alternativních způsobů

⁸ Cobbinah, P.B., Erdiaw-Kwasie, M.O. a Amoateng, P. (2015). Rethinking sustainable development within the framework of poverty and urbanisation in developing countries. *Environmental Development* 13, 18-32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envdev.2014.11.001>

⁹ Franklin, A. a Blyton, P. (2011). Sustainability Research: An Introduction. In Franklin, A. A Blyton, P. (Ed.), *Researching Sustainability. A guide to Social Science Methods, Practice and Engagement* (3-16). Abingdon, Oxon: Earthscan.

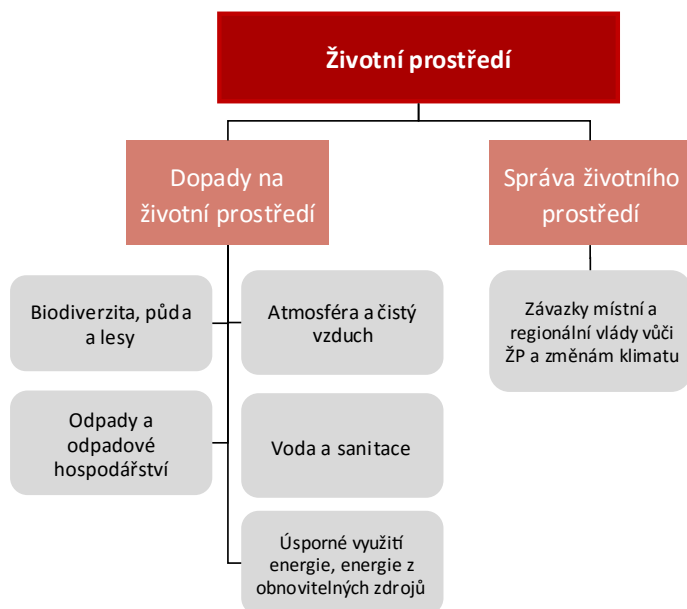
¹⁰ Hopwood, A., Unerman, J. a Fries, J. (2010). Introduction to the Accounting for Sustainability Case Studies. In Hopwood, A., Unerman, J. a Fries, J. (Ed.), *Accounting for Sustainability. Practical Insights* (1-28). London, UK: Earthscan.

obživy pro rurální chudé atp. Některé položky dimenze udržitelného rozvoje jsou tak řešeny v rámci jiných průřezových témat zahrnutých v této metodice.

Mezi hlavní otázky životního prostředí obvykle patří degradace přírodních zdrojů (půdy, vody, lesů, fauny atd.), znečištění (vody, půdy, vzduchu atd.), ztráta habitatů a druhové rozmanitosti, zvýšená přírodní rizika včetně zhoršování skleníkového efektu, snižování kvality potravin a ohrožování zdraví spotřebitelů.¹¹ Světová banka dále posuzuje soulad jednotlivých projektů s národními politikami a strategiemi udržitelnosti; posuzuje techniky, materiály a zdroje plánované pro použití v posuzovaných projektech; hodnotí pravděpodobnost vzniku a závažnost rizik, která mohou způsobit ekologické škody v důsledku případných nehod. Důležitou součástí je v neposlední řadě také zhodnocení kvality a kvantity mitigačních opatření, zhodnocení dostupných kapacit pro monitoring a řízení ekologických rizik, tj. především existence adekvátních právních předpisů a kontrolních orgánů s náležitými pravomocemi.

Na základě uvedeného výčtu pokrývají jednotlivé dimenze a subdimenze navrhované metodiky základní oblasti životního prostředí, jež intervence ZRS ČR mohou ovlivnit. Zároveň zahrnují i způsoby, jimiž je využívání přírodních zdrojů a ochrana životního prostředí řízena a regulována, tj. správa životního prostředí (viz Obrázek 2).

Obrázek 2 Dimenze konceptu Životní prostředí



ŽP—Životní prostředí

¹¹ Punkari, M., Fuentes, M., White, P., Rajalahti, R. a Pehu, E. (2007). *Social and Environmental Sustainability of Agriculture and Rural Development Investments: A Monitoring and Evaluation Toolkit*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 31. <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESmetoolkit.pdf>

2.3. Lidská práva a gender

Lidská práva jsou práva, která přísluší všem jedincům na základě toho, že jde o lidské bytosti.¹² Souhrnný termín “lidská práva” označuje občanská, kulturní, hospodářská, politická a sociální práva, která náleží všem lidským bytostem, bez ohledu na jejich státní příslušnost, místo bydliště, pohlaví, sexuální orientaci, národnostní či etnický původ, barvu pleti, zdravotní stav, náboženství či jazyk.¹³ Existujícím právním nárokům odpovídají komplementární povinnosti. Nositelé takových povinností mohou být zavázáni k tomu, aby přijali adekvátní opatření garantující nositelům právních nároků nerušený výkon svých práv. Nositelé těchto povinností tak mj. musí přijmout legislativu k zajištění zdravého životního prostředí či důstojných pracovních podmínek, nesmí připustit mučení či nesmí odmítat přístup ke vzdělání na základě rasy nebo pohlaví.¹⁴

Lidskoprávní normy poskytují rámec pro rovnost a nediskriminaci zajišťující, že užitky dosažené rozvojem budou přístupné i těm nejvíce znevýhodněným jedincům. Úzce provázaný vztah mezi lidskými právy a rozvojem byl dále posílen v roce 1986, kdy Valné shromáždění Organizace spojených národů přijalo Deklaraci o právu na rozvoj. Tato deklarace přenesla lidská práva do rozvojové arény, když stanovila, že právo na rozvoj (tj. právo účastnit se a užívat hospodářský, sociální, kulturní a politický rozvoj) je nezcizitelné lidské právo náležící všem lidem a národům.¹⁵

Gender v kontextu mezinárodního rozvoje vyjadřuje sociálně konstruované role, chování a vlastnosti považované za vhodné pro ženy a muže v určité společnosti v daný moment.¹⁶ Gender dále zahrnuje povinnosti a příležitosti spojované s muži a ženami, jakož i skryté mocenské struktury, které upravují vztahy mezi nimi. Celý koncept gender je založený na principu, že nerovnost mezi muži a ženami není dána biologickými faktory, ale je zcela determinovaná naučeným, nerovným a nespravedlivým jednáním, které je ženám společensky přiznáváno.

Rovnost žen a mužů (také *genderová rovnost*) označuje rovná práva, zodpovědnosti a příležitosti žen a mužů.¹⁷ Rovnost v tomto případě neznamena, že se ženy a muži stanou stejnými, ale že práva, zodpovědnosti a příležitosti žen a mužů nebudou závislé na tom, zda se narodili jako muž nebo žena. Z hlediska mezinárodního rozvoje je rovnosti žen a mužů dosaženo, pokud mají ženy a muži rovná práva, stejné vyhlídky na život a životní příležitosti a stejnou moc utvářet svůj vlastní život a přispívat k rozvoji společnosti.¹⁸ Návrh metodiky nezužuje tento koncept na otázku postavení žen, ale chápe ji jako oblast, která se týká žen i mužů a snaží se o zapojování obou pohlaví stejným dílem. Rovnost žen a mužů je vnímána jako otázka lidských práv a zároveň jako předpoklad a indikátor udržitelného rozvoje.

¹² Donnelly, J. (2003). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 2nd Edition. Ithaca: Cornell University Press.

¹³ UNEG. (2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance. Guidance document. <http://www.uneval.org/document/detail/980>

¹⁴ UNDP (2005). *Human Rights in UNDP – Practice Note*. UNDP, New York.

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/hrinundp.html

¹⁵ Birdsall, W. (2014). Development, Human Rights, and Human Capabilities: The Political Divide. *Journal of Human Rights* 13, 1–21.

¹⁶ Esplen, E. a Bell, E. (2007). *Gender and Indicators*. Supporting Resources Collection. BRIDGE. Institute of Development Studies, University of Sussex. <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/IndicatorsSRCfinal.pdf>

¹⁷ UNEG. (2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance. Guidance document. <http://www.uneval.org/document/detail/980>

¹⁸ Dover, P. (2014). Gender and Development Cooperation: Scaling up Work with Men and Boys. *IDS Bulletin* 45(1), 91-98.

2.3.1. Dimenze lidských práv a rovnosti žen a mužů

Metodika rozšiřuje „klasické“ pojetí lidských práv, jejich prosazování a nastolení základního právního rámce o subdimenzi inkluze, která reaguje na přetrvávající, systematické nerovnosti v řadě rozvojových společnostech, kdy určité skupiny jsou ze společnosti vyloučeny, ať už z důvodu chudoby, genderu nebo příslušnosti k etnickým, náboženským, či jiným menšinám (viz Obrázek 3).

Obrázek 3 Dimenze konceptu Lidská práva a rovnost mužů a žen



Pekingská deklarace a platforma pro akci, která byla přijata na Čtvrté světové konferenci o ženách v roce 1995, určila následujících 12 kritických oblastí, v nichž by mělo dojít k posílení postavení a rovnosti žen: ženy a chudoba, vzdělání a školení žen, ženy a zdraví, násilí na ženách, ženy a ozbrojený konflikt, ženy a ekonomika, ženy u moci a v pozici rozhodování, institucionální mechanismy pro podporu žen, lidská práva žen, ženy a media, ženy a životní prostředí, dívky. Rozvojové intervence v tomto ohledu se do značné míry soustředily na tři hlavní oblasti: vytváření více příležitostí pro ženy vydělat si na živobytí a získat ekonomickou nezávislost; podpora politické reprezentace žen a umožnění ženám větší účast při rozhodování o svém vlastním životě; mít kontrolu nad vlastními těly a sexualitou.¹⁹

Výše vymezené okruhy prakticky pokrývají veškeré oblasti, v nichž rozvojové intervence působí. Jednou z klíčových komponent v oblasti rovnosti žen a mužů je *zmocnění*, tj. snaha zvýšit rozhodovací pravomoci žen a jejich přístup ke zdrojům, informacím a službám. Důležitý je také posun diskurzu od tématu „Ženy v rozvoji“ (Women in Development, WID) k tématu „Gender a rozvoj“ (Gender and Development, GAD). Zatímco WID se soustřeďoval pouze na práci se znevýhodněnými ženami, GAD zdůrazňuje roli mužů v otázkách genderu a především potřebu zapojovat ženy i muže do rozvojových intervencí, které mají přispět k větší genderové rovnosti. Tyto přístupy byly reflektovány při operacionalizaci konceptu

¹⁹ Cornwall, J. and Edwards, A. (2015). Beijing+20: Where Now for Gender Equality? *IDS Bulletin* 46.4. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/7743/IDSB_46_4_10.1111-1759-5436.12149.pdf?sequence=1

rovnosti žen a mužů a v rámci metodiky, v níž je téma rozvrženo do tři hlavních dimenze a šesti subdimenzí (viz Obrázek 3).