

K roli multilaterálních rozvojových bank v systému oficiální rozvojové pomoci

Martin Juroška¹

Abstrakt

Mezinárodní hospodářská pomoc je specifickým systémem mezinárodních ekonomických vztahů. Za dobu své existence generoval tento systém celou řadu různých forem poskytování pomoci, ale také institucí, které se poskytováním pomoci zabývají. Jedním z těchto institucionálních typů jsou také tzv. multilaterální rozvojové banky. Cíle příspěvku je přiblížit jejich roli v systému s využitím dlouhodobých statistických ukazatelů.

Klíčová slova

Mezinárodní hospodářská pomoc, Oficiální rozvojová pomoc, Multilaterální rozvojové banky

1 Oficiální rozvojová pomoc

V moderní systematizované a institucionalizované podobě se fenomén mezinárodní hospodářské pomoci začal vyvíjet v období po II. světové válce v souvislosti s procesem poválečné rekonstrukce národních hospodářství především na evropském, ale též na asijském kontinentu. Dalším impulsem pro jeho rozvoj byl proces dekolonizace v 60. letech minulého století. Od té doby se systém vyvinul do podoby specifického mezinárodního režimu se svými institucemi a pravidly.

Obecně lze jako „pomoc“ v ekonomickém slova smyslu charakterizovat takovou transakci, která se odehrává za jiných než tržních parametrů. Jedna strana (donátor) přistoupí na horší než tržní podmínky, druhá strana (recipient) pak čerpá prospěch generovaný lepšími než tržními podmínkami. V rámci systému, jak již bylo uvedeno, existují jednoznačná pravidla, která umožní konkrétní transakci označit jako pomoc². Základní problémem je určení právě oné míry difference mezi tržními podmínkami transakce a zvýhodněnými podmínkami pro příjemce pomoci. Lze přitom rozlišit tři základní formy zahraniční hospodářské pomoci:

- oficiální rozvojovou pomoc,
- oficiální pomoc,
- ostatní oficiální toky.

Definiční kritéria **oficiální rozvojové pomoci** částečně vyplývají ze sémantické analýzy pojmu, částečně jsou arbitrárně určena. Klíčové jsou přitom všechny tři pojmy, které vytvářejí uvedené sousloví.

Veřejné toky jsou takové toky, které jsou financovány z veřejných financí. Jedná se tedy o všechny transfery, které jsou hrazeny z rozpočtu vládních agentur. V tomto smyslu nezáleží na tom, jakou formu uvedené transfery mají. Může jít o krátkodobé či dlouhodobé úvěry a o dary.

¹ Ing. Martin Juroška, Ph.D., VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, katedra ekonomie, Sokolská třída 33, 701 21 Ostrava, martin.juroska@vsb.cz.

² Organizací, která určuje pravidla pro posuzování transakcí a jejich klasifikaci jako hospodářské pomoci je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), resp. její Výbor pro rozvojovou pomoc (DAC).

Nezáleží ani na tom, jakým subjektem je transfer organizován. Do veřejných toků tak lze zahrnout také prostředky, které jsou sice poskytovány soukromými subjekty, jejichž zdrojem jsou nicméně veřejné rozpočty³. Veřejné toky zahrnují také toky financí, které jsou organizovány multilaterálními veřejnými mezinárodními organizacemi. Tyto organizace mají kompetence, které jsou na ně delegovány členskými zeměmi. Rovněž finanční prostředky, se kterými hospodaří, pocházejí především z příspěvků jednotlivých členských zemí.

Termín **rozvojová** ukazuje na účely, které mají být uvedenými toky financovány. Implikuje využití prostředků v procesu ekonomického rozvoje. Platí přitom, že působení zdrojů v rozvojovém procesu je bezprostřední. Požadavek bezprostřednosti má svou legitimitu. Jsou tak vyloučeny toky, které také mohou dané zemi usnadnit dosažení vyšší ekonomické dynamiky, ale neslouží bezprostředně pro financování rozvojových účelů.

Posledním atributem ODA je tzv. **koncesionální, tzn. zvýhodněný, charakter určitého toku**. Existují přesná pravidla pro posouzení koncesionálního charakteru určitého toku. Konkrétně jde o to, že hospodářská pomoc v sobě zahrnuje tzv. **grantovou složku**, tzn. že donátor se vzdává části svého užitku.

U toků ODA musí činit **grantová složka nejméně 25 %**, a to při stanoveném **diskontním faktoru ve výši 10 %**. Grantový element je procentuálním vyjádřením difference mezi objemem poskytnutého úvěru a současnou hodnotou splátek úvěru, kalkulovanou při diskontní sazbě 10 %. Kritérium minimální grantové složky je splněno tehdy, když současná hodnota splátek úvěru dosahuje nejvýše 85 % hodnoty poskytnutého úvěru.

Další kategorií v rámci režimu je tzv. **oficiální pomoc** (official assistance – OA) . Do této kategorie jsou zařazeny toky na základě totožných kritérií, která platí pro oficiální rozvojovou pomoc. Jediným rozlišujícím kritériem je subjekt příjemce. DAC rozděluje všechny příjemce do dvou kategorií podle stupně rozvinutosti. Toto rozčlenění je obsahem oficiální „Listiny příjemců pomoci“ . Země, které jsou uvedeny v části I. této listiny, jsou příjemci ODA. Země, které se nacházejí v části II, jsou příjemci OA.

Kromě oficiální rozvojové pomoci, resp. oficiální pomoci, vymezuje DAC také kategorii tzv. **ostatních oficiálních toků** (Other Official Flows - OOF), které lze v širším pojetí také chápat jako hospodářskou pomoc. Náleží zde zejména hospodářská pomoc, která nesplňuje podmínku minimálního grantového elementu ve výši 25 %.

2 Multilaterální rozvojové banky

S jednotlivými formami mezinárodní hospodářské pomoci je spojena také soustava institucí, které jednotlivé transakce zprostředkovávají. Spektrum takovýchto institucí je relativně široké, což je dáno právě rozličnými typy jednotlivých transakcí. Lze zde zařadit nevládní organizace, činné zejména v oblasti humanitární pomoci, národní agentury, které jsou zodpovědné za řízení toků prostředků v rámci bilaterální pomoci, nadnárodní agentury a organizace, které sdružují a rozdělují finanční prostředky v rámci multilaterální pomoci.

V zásadě lze rozlišit pomoc na bilaterální a multilaterální. Bilaterální pomoc je v gesci jednotlivých států. Znamená to, že donátorská země poskytuje peníze přímo recipientské zemi. Jako zprostředkující článek může vystupovat národní agentura, ale též např. nezisková organizace. Multilaterální pomoc je takový typ pomoci, kdy zprostředkovatelem je nějaká mezivládní organizace. Tato mezinárodní organizace shromažďuje finanční prostředky,

³ Jde zejména o neziskové organizace, které se zaměřují na poskytování hospodářské pomoci v zahraničí, a které z tohoto titulu získávají grantové finance od svých domácích vlád. Hrají tak v podstatě roli určitého zprostředkovatele peněžních či naturálních toků.

zpravidla od jednotlivých donátorských zemí, a ty pak následně rozdělují mezi země recipientské.

Mezinárodní organizace, které se zabývají poskytováním hospodářské pomoci lze rozčlenit do několika skupin (viz Tab.č.1). Klíčové je rozlišení mezi finančními a nefinančními institucemi. Tyto dva typy organizací se odlišují organizačními a rozhodovacími mechanismy, ale částečně také způsobem financování. Zatímco nefinanční instituce jsou v zásadě závislé na příspěvcích členských států, finanční instituce mohou čerpat zdroje také na kapitálových trzích.

	Finanční instituce	Nefinanční instituce
Organizace při OSN	Mezinárodní měnový fond Skupina Světové banky	UNDP UNHCR WFP UNICEF UNRWA UNFPA
Samostatné organizace	Regionální rozvojové banky: Asijská rozvojová Banka Africká rozvojová banka Meziamerická rozvojová banka Karibská rozvojová banka	OPEC Evropská společenství Arabské agentury

Tab.č.1: Klasifikace multilaterálních donátorů (vlastní zpracování)

Mezi finanční instituce náleží zejména mezinárodní veřejné organizace bankovního typu, které podporují rozvoj nejrůznějšími instrumenty úvěrového charakteru v případě, že standardní úvěrové produkty nejsou vzhledem k nižší ekonomické úrovni recipientů dostupné. Tyto organizace označujeme jako tzv. **multilaterální rozvojové banky**.

Multilaterální rozvojové banky lze charakterizovat jako mezinárodní finanční zprostředkovatele, jejichž podílíky jsou jak země, které chtějí přijímat rozvojové finance, tak země donátorské. Tyto organizace mobilizují prostředky z kapitálových trhů a z oficiálních rozvojových zdrojů za účelem poskytování úvěrů rozvojovým zemím za výhodnějších než tržních podmínek.

Jde o poskytování dlouhodobých úvěrů s úrokovou sazbou stanovenou pod úrovní, která je běžná na mezinárodních finančních trzích a zvýhodněné úvěry s velmi nízkými úrokovými sazbami a dlouhými lhůtami splatnosti. K dalším využívaným typům produktů patří také garance na nejrůznější investiční projekty a v neposlední řadě též granty. Multilaterální rozvojové banky jsou činné i na poli technické pomoci a poskytování poradních služeb rozvojovým zemím.

Historicky první multilaterální rozvojovou bankou je tzv. Skupina **Světové banky**, která byla zřízena ihned po II. světové válce ve snaze o vybudování nové podoby světového ekonomického systému, který by zaručoval lepší podmínky pro ekonomický rozvoj a větší stabilitu systému. Již v roce 1944 se setkali delegáti ze 40 zemí v Bretton Woods ve státě New Hampshire za účelem jednání o poválečné podobě mezinárodního měnového systému a o podobě světového ekonomického systému vůbec.

Toto setkání přineslo rozhodnutí o vzniku nových institucí, které od té doby měly významně determinovat podobu světového hospodářství. Mezi těmito nově vytvořenými institucemi byla, kromě Mezinárodního měnového fondu (IMF), právě **Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD)**, jejíž cílem byl tvorba finančních zdrojů, jež by umožnily podporu obnovy a rozvoje členských zemí. Hlavním motivem pro vznik takové instituce byla

právě nutnost poválečné obnovy národních hospodářství, a to zejména v Evropě. Banka se od počátku zaměřila na podporu produktivních investic, formou poskytování úvěrů na investice v oborech, které přispívají k rozvoji produktivních kapacit ekonomiky dané země. V pozdějším období, zejména v souvislosti s postupující dekolonizací v šedesátých letech, je možno vidět větší zaměření pozornosti na hospodářské problémy nově vzniklých zemí, které se vesměs vyznačovaly nízkou úrovní ekonomického vývoje.

V pozdějších letech došlo k určitým organizačním inovacím a byly vedle IBRD zřízeny také další agencie, které se specializovaly na specifické oblasti. Šlo zejména o zřízení **IFC (International Finance Corporation)**, což byla agentura, které měla, na rozdíl od IBRD, podporovat projekty v privátní sféře, a především založení **IDA (International Development Association)**, která byla určena pro země a projekty, které nebylo možno financovat ani za výhodnějších podmínek, jež nabízela IBRD. Původně jedna organizace se tak rozvětvila do několika, které jsou společně označovány jako Skupina Světové Banky⁴.

Později vznikly po Světové banky další subjekty tohoto typu, které se zaměřily na podobné cíle, jejichž aktivity však byly omezeny na jednotlivé regiony světového hospodářství. Tyto subjekty jsou souhrnně označovány jako tzv. regionální resp. subregionální rozvojové banky. Do této skupiny patří následující organizace:

- Meziamerická rozvojová banka
- Africká rozvojová banka
- Asijská rozvojová banka
- Islámská rozvojová banka
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj
- Východoafrická rozvojová banka
- Karibská rozvojová banka
- Západoafrická rozvojová banka
- Arabská banka pro hospodářský rozvoj v Africe
- Severská investiční banka
- Severoamerická rozvojová banka

Jelikož se Světová banka stala jakýmsi předobrazem všech těchto institucí, zvolily obvykle stejný organizační princip, tzn. že jsou v podstatě tvořeny několika agenturami, které se specializují na různé typy operací. Tyto různé typy operací mají také dopad na klasifikaci forem pomoci.

Bankovní skupina	Ostatní oficiální toky	Oficiální rozvojová pomoc
Světová banka	Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj	Mezinárodní sdružení pro rozvoj
Asijská rozvojová banka	Asijská rozvojová banka	Asijský rozvojový fond
Africká rozvojová banka	Africká rozvojová banka	Africký rozvojový fond
Meziamerická rozvojová banka	Meziamerická rozvojová banka	xxx

Tab.č.2: Významné bankovní skupiny a jejich agentury pro poskytování oficiální rozvojové pomoci (vlastní zpracování)

⁴ Do Skupiny Světové banky náleží ještě MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), která se zaměřuje na podporu přímých zahraničních investic v rozvojových zemích a také International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), která se zaměřuje na problematiku investičních sporů.

Obvykle platí, že hlavní instituce poskytuje sice zvýhodněné podmínky, avšak míra koncesionality není tak velká, aby se transakce daly označit jako oficiální rozvojová pomoc. Vedle toho existuje další agentury (resp. fondy) v rámci dané bankovní skupiny, které poskytují granty a velmi zvýhodněné úvěry (s grantovou složkou 25 % a více). Právě tyto agentury jsou v rámci dané bankovní skupiny poskytovatelem oficiální rozvojové pomoci. Rozčlenění na poskytovatele více koncesionálních toků oficiální rozvojové pomoci a méně koncesionálních ostatních oficiálních toků v případě hlavních bankovních skupin je provedeno v Tab.č.2.

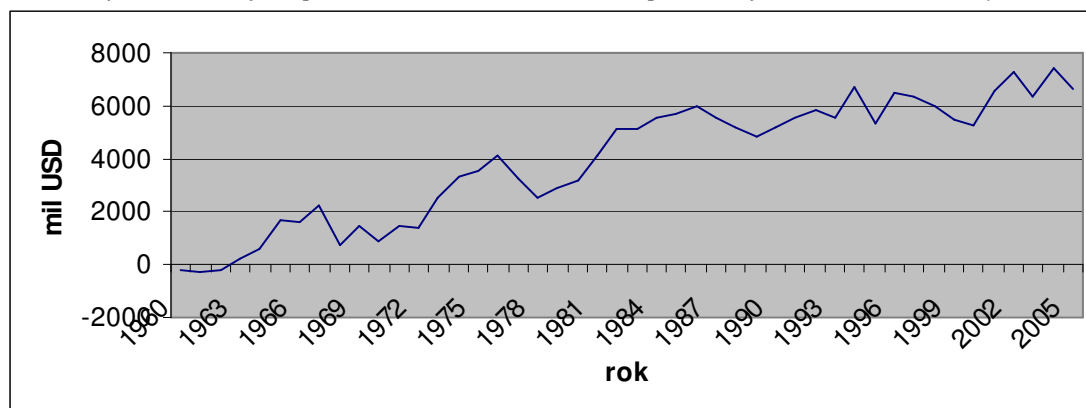
3 Oficiální rozvojová pomoc a významné rozvojové banky

Problematika sektoru rozvojových bank je poměrně rozsáhlá, proto se dále zaměříme již jen na poskytovatele natolik konfesionálních rozvojových financí, že je lze klasifikovat jako oficiální rozvojovou pomoc. Zaměříme se rovněž pouze na nejvýznamnější bankovní skupiny v rámci multilaterálních rozvojových bank (Tab.č.2). Ostatně význam dalších rozvojových bank, které byly uvedeny výš v přehledu je v kontextu systému hospodářské pomoci marginální⁵.

V rámci Skupiny Světové banky je takovou agenturou **Mezinárodní sdružení pro rozvoj (IDA)**. O zřízení IDA bylo rozhodnuto v roce 1959 na návrh USA a k jeho založení dochází o rok později. Podnětem pro založení IDA byl proces dekolonizace. Zřízení IBRD bylo spojeno především s potřebou poválečné rekonstrukce převážně evropských zemí. Teprve poté, když se tento primární úkol zdařil, byla ze strany banky zaměřena větší pozornost na problémy rozvojových zemí. Brzy se však ukázalo, že mnohé, hlavně nejchudší, rozvojové země by nemohly vyhovět standardním podmínkám IBRD pro poskytnutí úvěrů. Exekutiva USA přišla v této situaci s iniciativou na zřízení instituce, která by umožnila také velmi chudým zemím získání finančních prostředků na investice do rozvojových projektů.

IDA je nejvýznamnějším multilaterálním donátorem vůbec. Jejím úkolem je poskytování rozvojové pomoci nejchudším zemím světa. IDA poskytla v průběhu své existence čistou rozvojovou pomoc v celkovém objemu více než 182 mld. USD a její podíl na celkové multilaterální pomoci tak činí 30,7 %. Po celou dobu své existence má objem pomoci poskytované IDA rostoucí trend, byť lze pozorovat poměrně výrazné výkyvy (viz Obr.č.1).

Obr.č. 1: Oficiální rozvojová pomoc Mezinárodního sdružení pro rozvoj v mil USD (stálé ceny roku 2005)

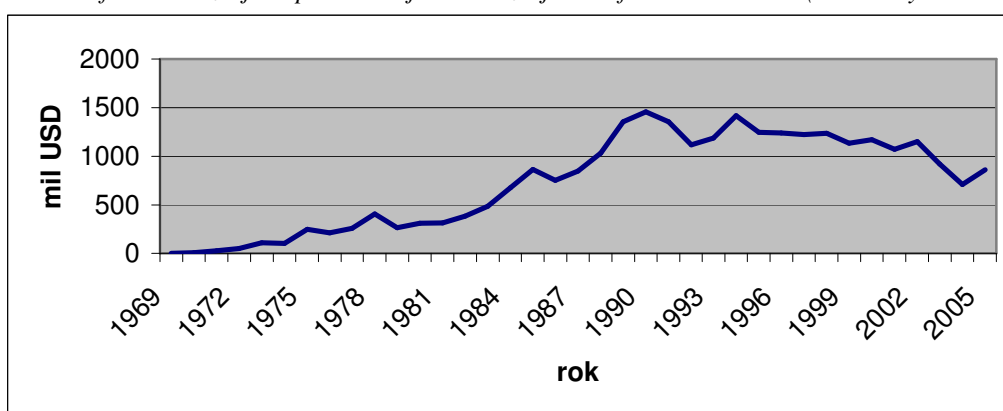


Zdroj: DAC online Database of Annual Aggregates:
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

⁵ Je dokonce natolik marginální, že mnohé z nich nejsou zařazeny do statistické databáze OECD jako poskytovatelé pomoci.

Asijská rozvojová banka (Asian Development Bank – AsDB), lépe řečeno její specializovaný fond pro koncesionální financování – tzv. **Asijský rozvojový fond** (Asian Development Fund – ADF), představuje nejvýznamnější z regionálních multilaterálních rozvojových bank. Tato instituce byla založena v roce 1966 za účelem podpory hospodářského rozvoje a spolupráce v regionu Asie a Dálného východu. Svého záměru AsDB dosahuje prostřednictvím podpory soukromých i veřejných investic přispívajících k hospodářskému rozvoji, využitím svých zdrojů pro financování regionálních a národních rozvojových programů a projektů se zvláštním zřetelem na specifické potřeby malých a nejméně rozvinutých zemí v regionu, pomocí při koordinaci rozvojových politik a plánů, poskytováním technické pomoci při přípravě a implementaci rozvojových programů a projektů, kooperací s Organizací spojených národů a jejími orgány (zejména s Komisí pro Asii a Dálný východ) a jinými mezinárodními institucemi, které se zaměřují na investice do regionu.

Obr.č. 2: Oficiální rozvojová pomoc Asijského rozvojového fondu v mil USD (stálé ceny roku 2005)



Zdroj: DAC online Database of Annual Aggregates:
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

Asijská rozvojová banka sama o sobě poskytuje sice zvýhodněné úvěry, avšak míra jejich zvýhodnění není taková, aby tyto úvěry splňovaly kritéria oficiální rozvojové pomoci. Z tohoto důvodu je bankou založen **Asijský rozvojový fond**, jehož operace takovou úroveň koncesionality vykazují. Asijský rozvojový fond je jedním z nejvýznamnějších multilaterálních donátorů v systému rozvojové pomoci. Za období své existence poskytl oficiální rozvojovou pomoc v celkovém objemu přes 27 mld. USD (vývoj objemu oficiální rozvojové pomoci viz Obr.č.2), a tím se stal pátým nejvýznamnějším multilaterálním donátorem vůbec⁶.

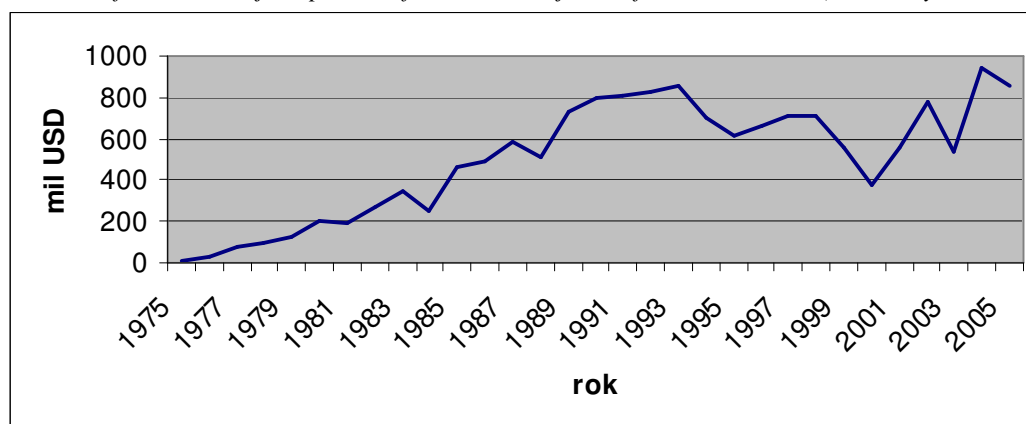
Druhou nejvýznamnější regionální rozvojovou bankou z pohledu objemu poskytovaných koncesionálních prostředků je **Africká rozvojová banka** (African Development Bank-AfDB), která vznikla na základě dohody 23 afrických států uzavřené roku 1963 v súdánském hlavním městě Chártúmu a která začala fungovat v roce 1964. Je multilaterální finanční institucí založenou za účelem podpory ekonomického a sociálního rozvoje v afrických zemích. Členem banky se mohou stát všechny africké země, stejně jako neregionální státy, které chtějí přispět k podpoře rozvoje.

Koncesionální operace jsou prováděny prostřednictvím **Afrického rozvojového fondu**, který začal fungovat v roce 1974, jenž poskytuje finanční prostředky formou úvěrů nejméně

⁶ Jeho podíl na celkovém objemu multilaterální pomoci činí 4,58 %. Viz DAC online Database of Annual Aggregates: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

rozvinutým africkým zemím, a to za mírnějších podmínek než samotná AfDB, v případě, že standardní podmínky úvěrování bankou jsou pro danou zemi příliš tvrdé. Fond za dobu své existence poskytl africkým zemím rozvojovou pomoc v celkovém objemu 15,7 mld. USD⁷.

Obr.č. 3: Oficiální rozvojová pomoc Afrického rozvojového fondu v mil USD (stálé ceny roku 2005)



Zdroj: DAC online Database of Annual Aggregates:
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

Meziamerická rozvojová banka je sice nejstarší regionální rozvojovou bankou (vznikla již v roce 1959). Oficiální rozvojovou pomoc podle stanovených definičních kritérií poskytovala pouze mezi roky 1960 a 1968, kdy vyplatila čistou pomoc ve výši necelých 2,2 mld. USD. Ačkoliv i nadále poskytuje úvěry pro rozvojové účely, nelze tyto úvěry považovat kvůli nízkému grantovému elementu za součást ODA. Stejně jako ostatní uvedené banky vytvořila i IDB speciální instituci, která se zaměřuje na koncesionální financování. V případě IDB se jedná o tzv. Specializované fondy IDB. Skrze tyto specializované fondy byla podle statistik DAC od roku 1969 do současnosti poskytnuta ODA ve výši necelých 21 mld. USD.

Pokud nebudeme posuzovat jednotlivé koncesionální fondy izolovaně, ale v **kontextu systému rozvojové pomoci jako celku**, zjistíme, že se tyto instituce chovají v zásadě shodně s ostatními donátory. Lze zaznamenat vzestupný trend v objemu poskytované pomoci, a to až do 80. let minulého století kdy bylo dosaženo vrcholu. Devadesátá léta naproti tomu znamenají pokles objemu poskytované pomoci. Tento jev se někdy označuje jako tzv. únava z pomoci. Chování konfesionálních fondů rozvojových bank opětovně kopíruje chování systému jako celku. Počátek nového milénia znamená opětovný nárůst pomoci.

Tento jev je poměrně logický, neboť je zřejmé, že finance, které jsou multilaterálními rozvojovými bankami vyčleňovány na oficiální rozvojovou pomoc, mají svůj zdroj zejména v příspěvcích jednotlivých donátorských členských států. Pokud mezi významnými donátorskými zeměmi převládne preference ke snížení zahraniční hospodářské pomoci, nelze než očekávat, že se to projeví také v objem financí, které budou rozdělovány koncesionálními fondy rozvojových bank.

Pokud se zaměříme na význam jednotlivých fondů v systému rozvojové pomoci (posuzováno podle objemu alokovaných financí), pak je ze sledovaných institucí nejvýznamnější IDA. Její dominantní postavení je dáno již jen tím, že z geografického pohledu je její záběr přirozeně větší než v případě regionálně zaměřených institucí. Ačkoliv je však IDA v dlouhodobé perspektivě nejvýznamnější multilaterální agenturou rozvojové pomoci, její podíl na celkově alokovaných financích není příliš významný. Tento podíl se

⁷ Viz DAC online Database of Annual Aggregates: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

pohybuje zhruba mezi 4 až 7 %. Podíl všech ostatních sledovaných konfesionálních fondů na celkové rozvojové pomoci je ještě nižší – mezi 1% až 3 %.

4 Závěr

Ve výše uvedeném smyslu je velmi nesnadné hodnotit legitimitu existence těchto fondů. Vysoký počet institucí v rámci systému rozvojové pomoci znamená totiž logicky také zvýšené náklady na administrativu. Legitimita těchto institucí tak může spočívat pouze v jejich různé specializaci, která bude pro potenciální recipienty představovat širší variabilitu pro financování rozvojových projektů. Tato otázka také bude předmětem dalšího výzkumu.

Literatura

- [1] BOWEN, J. L.: *Foreign Aid and Economic growth – A Theoretical and Empirical Investigation*. ASHGATE, Aldershot 1998.
- [2] DAC: *International Development Statistics Online*. Dostupný na [www: http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html)
- [3] WALL, D. *The Charity of Nations: The Political Economy of Foreign Aid*. Macmillan Press, London, 1973.

Summary

Foreign economic aid is a specific system of international economic relations. During its existence, this system has generated number of different forms of aid and also number of institutions that are providing aid. One of these institutional types are multilateral development banks. The aim of this paper is to show the role of multilateral development bank in the system with use of long-term statistical indicators.