

◎ TEMATICKÉ ČLÁNKY

Probuzení: skutečný příběh daně

V listopadu a prosinci 2008 se hlavy států a vlád z celého světa zúčastní konference konané pod záštitou Organizace spojených národů v katarském Dohá a budou na ní diskutovat o financování rozvoje. Novou velkou otázkou je daň. Mocné finanční zájmové skupiny zejména z Británie a Spojených států lobují proti reformám mezinárodního zdanění. Nevládní organizace a jednotlivci, které znepokojuje chudoba ve všech částech světa, musí jednat rychle a rozhodně, aby pomohli zajistit úspěch reforem.

Nicholas Shaxson
John Christensen
Tax Justice Network

Historické pozadí

Když se blížila ke konci druhá světová válka, ekonomové John Maynard Keynes z Británie a Harry Dexter White ze Spojených států načrtli, jak se z popela konfliktu vynoří finanční architektura světa. Jejich práce vedla k Brettonwoodským dohodám uzavřeným v červenci 1944 a k vytvoření Světové banky a Mezinárodního měnového fondu (IMF, International Monetary Fund).

Keynese a Whitea zvlášť znepokojoval únik kapitálu z Evropy: pokud by z těchto zemí odtéklo bohatství, dále by to destabilizovalo otrěsené evropské státy a mohlo by je to obrátit směrem k sovětskému bloku. Věděli dobře, jak obtížné bude kontrolovat toky kapitálu přes národní hranice a k tomu předložili následující návrh: transparentnost. Chtěli, aby vlády zemí přijímajících prchající kapitál (jako byly Spojené státy) automaticky sdílely informace s těmi evropskými (a dalšími) zeměmi, které trpěly únikem kapitálu, a aby tak odesílající země ‚viděly‘ majetek, který jejich občané posílají do zahraničí. Toto opatření nemělo pouze umožnit slabým zemím, aby přiměřeně zdaňovaly příjmy svých občanů, ale také odstranit jednu z velkých pobídek pro únik kapitálu. Utajení umožňuje bohatým občanům a korporacím, aby přesouvali svůj majetek mimo dosah zdanění a vyhýbali se své odpovědnosti vůči demokratickým společnostem, z nichž vyšlo jejich bohatství.

Proti transparentnosti tvrdě lobovala finanční komunita USA a Keynesovy a Whiteovy návrhy byly v konečné podobě dohody zakládající IMF rozředěny. Mezinárodní spolupráce nebyla ‚požadována‘, ale pouze ‚povolena‘. Důsledky tohoto úspěšného lobování daleko přesáhly hranice Evropy a od té doby přináší obvyklejším lidem po celém světě jak v bohatých, tak v chudých zemích skutečné katastrofy.

Dnes má jen velmi málo zemí smlouvy o výměně informací a omezený počet těch, které si informace vyměňují, tak činí jen ‚na vyžádání‘. Jak nedávno prohlásil John Christensen a David Spencer z Tax Justice Network (Síť pro daňovou spravedlnost) ve Financial Times: „Jinými slovy, pokud o něco požádáte, musíte předem vědět, co hledáte. To je šokující a naprosto nedostatečné. Potřebujeme automatickou výměnu daňových informací mezi kompetentními úřady a musí být do ní zahrnuty všechny rozvinuté země.“

Už se nemůžeme dál tak silně soustředit na pomoc, pokud nevnese do debaty jako ústřední bod daně. Pomoc je přínosem, ale její asi největší nevýhodou je, že se sebou nese odpovědnost vlád a dalších příjemců vůči dárčům a ne občanům (a také závislost na nich).

Rozsah toho, co bylo puštěno z řetězu, je stále jasnější. Podle zprávy Světové banky překračuje každý rok hranice 1000 až 1600 miliard USD pokoutních peněz, přičemž asi polovina (kolem 500-800 miliard USD) přichází z rozvojových a přechodových ekonomik. Srovnáme to s pouhými 100 miliardami USD zahraniční pomoci, které poskytují ročně všechny země Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) nejchudším zemím světa. Utajení a nízké (nebo nulové) daně jsou hlavními pobídkami pro podlouhé kapitálové toky. Je jasné, že mezinárodní transparentnost přeshraničních finančních toků je jednou z nejdůležitějších globálních otázek naší doby. Je pozoruhodné, že jí mezinárodní rozvojová komunita věnovala po tak dlouhou dobu tak málo pozornosti.

Jestliže by bylo zrušeno utajování a kapitál by byl patřičně zdaněn, proměnilo by to ekonomiky a veřejné finance rozvojových (a bohatých) zemí a do značné míry by to zabránilo elitám, aby se obohacovaly na úkor obyčejných občanů.

Cesta do Dohá

V současnosti neexistují žádné globální mnohostranné dohody nebo orgány, které by umožňovaly rozvojovým zemím zjistit, jaké jsou příjmy jejich obyvatel ze zahraničních aktiv v zemích, jako jsou Spojené státy, Spojené království, Švýcarsko, Lucembursko, Singapur nebo kdekoliv jinde, a pomáhaly by rozvojovým zemím při výběru dlužných daní z těchto příjmů.

Konference, jež se bude konat v Dohá od 29. listopadu do 2. prosince 2008 (neplést si ji s jednáními o globální obchodní dohodě probíhajícími v Dohá pod patronátem Světové obchodní organizace) má potenciál k tomu, aby položila základy k provedení věci, jejíž realizace nebyla umožněna Keynesovi a Whiteovi – automatické výměně daňových a jiných informací mezi zeměmi na globálním, mnohostranném základě.

Určitě to není nemožné: takový systém už totiž existuje na regionální úrovni v Evropě, kde si země zařazené do tohoto systému automaticky navzájem vyměňují informace o příjmech svých obyvatel

sídlících v jiných zemích, což umožňuje řádné placení daní.

V systému EU jsou ovšem díry. I když se některé z nich ucpávají, zůstává jedna velká mezera – Evropané, kteří chtějí ukryt své peníze před zdaněním, je mohou prostě uložit jinde – například v Singapuru. Řešením je uplatnit zmíněný systém globálně, zejména také v rozvojových zemích.

Mnohem víc transparentnosti je zapotřebí také v jiných důležitých aspektech. Přibližně 60 % světového obchodu představují vnitřní přesuny uvnitř nadnárodních společností, přičemž ceny, v nichž se tyto vnitřní přesuny účtují, jsou manipulovány společnostmi tak, aby jejich daňové povinnosti byly co nejnižší.

Raymond Baker, světová autorita na podlouhé finanční toky a autor přelomové knihy Capitalism's Achilles Heel (Achillova pata kapitalismu) odhaduje, že nesprávné určování cen a zneužívání cenotvorby při transferech samo o sobě (pokud jsou tyto praktiky vůbec známy) dosahuje ročně hodnotu 500 až 750 miliard USD. Řešení je složitým úkolem vyžadujícím mezinárodní spolupráci; jedním z nejjednodušších přístupů je využití výkaznictví podle jednotlivých zemí.

Výkaznictví podle jednotlivých zemí je nutné, protože současné mezinárodní předpisy a účetní standardy nepožadují na nadnárodních společnostech, aby rozepisovaly a zveřejňovaly své platby, zisky a daně odděleně pro každou jurisdikci, v níž působí. Místo toho mohou shrnovat údaje z několika zemí do jediného čísla platícího pro celý region (například ‚Afriku‘). To znemožňuje vnějším subjektům – ať jsou to jednotlivci, kteří chtějí, aby se jejich vládcí zodpovídali z tajných plateb od nadnárodních společností, nebo národní daňové úřady, které chtějí vědět, jestli nejsou podváděny – získat údaje za jednotlivé země. Potřebujeme pravidla, která by přiměla nadnárodní společnosti zveřejňovat tyto údaje automaticky.

Příprava na Dohá

Problémy spojené s trhlami v mezinárodním zdanění nelze odstranit jediným opatřením a žádná země nemůže dosáhnout smysluplné změny osamoceně. Klíčem je mezinárodní spolupráce mezi státy.

Koncem 90. let se OECD vážně pokusila o vytvoření koalice rozvinutých zemí ke společné akci z transparentnosti mezinárodního bankovníctví. Po určitých počátečních úspěších se ovšem tyto snahy zhroutily, zčásti proto, že od nich zběhly Spojené státy – poté, co se ve volbách roku 2000 stal prezidentem George W. Bush.

K tomu navíc přistupuje problém, že OECD je regionální instituce - takzvaný klub bohatých, který nemá dost legitimity, aby nastolil mezinárodní normy platící pro všechny země. Existuje ovšem organizace, která může legitimně mluvit za globální komunitu: Organizace spojených národů (OSN). Letos bude hostitelem setkání v Dohě, což je pro ni výborná šance, aby vstoupila do hry.

OSN už položila solidní základy k řešení problematiky daní svou zprávou z roku 2001, kterou vypracoval „Panel na vysoké úrovni pro financování rozvoje“ (High-Level Panel on Financing for Development). Dokument je znám také pod názvem Zedillova zpráva, podle předsedy panelu Ernesta Zedillo, bývalého prezidenta Mexika. Tato zpráva vyzvala ke sdílení informací o daních na mnohostranném základě a k tomu, aby se zemím poskytla technická pomoc při správě daní a sdílení daňových informací v zájmu zdanění kapitálových úniků.

Iniciativa uvázla poté, co proti změnám začaly opět lobovat finanční zájmové skupiny; roku 2002 pak OSN svolala do mexického Monterrey schůzku hlav států k diskusi o plánech na financování rozvoje v rozvojovém světě. Výsledný Monterreyský konsensus posunul věc kupředu, takže dnes působí jako základní dokument v mnoha otázkách včetně daňové politiky ve prospěch rozvoje.

Na následném Světovém summitu roku 2005 se OSN rozhodla „podporovat snahy o omezení úniku kapitálu a opatření k omezení pokoutních převodů fondů“. V prosinci 2007 pak Valné shromáždění OSN rozhodlo o konání „Následné mezinárodní konference o financování rozvoje a posouzení realizace Monterreyského konsensu“ – což je oficiální název letošního setkání v Dohě.

Jako další velká věc jsou na řadě daně

Jedna ze šesti částí konference v Dohě bude věnována diskusi o daních pod tématem „Mobilizace domácích finančních zdrojů pro rozvoj“. Ovšem zdanění včetně úzce související otázky mezinárodní finanční transparentnosti je tak důležité, že se musí stát ústředním bodem debat a jejich závěrů. Lidé se začínají probouzet a uvědomovat si obrovský objem finančních zdrojů, jež jsou odčerpávány z některých zemí patřících k nejnchudším na světě. Neuvěřitelný nový výzkum analyzující únik kapitálu ze 40 afrických zemí, který provedla univerzita státu Massachusetts v Amherstu, uvádí následující odhad:

Skutečný únik kapitálu za období 35 let dosáhl u 40 zemí celkové částky přibližně 420 miliard USD (v dolarech roku 2004). Připočítají-li se k tomu výnosy z úroků, akumulovaný objem uniknuvšího kapitálu činil ke konci roku 2004 přibližně 607 miliard USD.

Skoro všechny peníze, které proudí v podobě kapitálu z Afriky, zůstávají venku. Srovnáme toto číslo s celkovým vnějším dluhem zmíněných zemí, který roku 2004 dosahoval 227 miliard USD. Zadlužené africké země byly donuceny k přijetí bolestivých ekonomických opatření a musely věnovat své skromné zásoby cizích měn na splácení dluhů, zatímco v nich současně docházelo k masivním přesunům soukromého kapitálu

Nyní vidíme znamení, že se světové veřejné mínění rychle obrací ve prospěch akcí proti celosvětovým daňovým podvodům a lidem, kteří jim napomáhají. Jak říká Mike McIntyre: „Kodex jednání může pomoci ke vzniku názorového klimatu, v němž se daňoví vydovčnicki už nebudou moci s úspěchem vydávat za uprchlíky před utlačitelstvími vládami, ale budou považováni za to, čím jsou – za sobecké, do sebe zahleděné lidi, kteří podkopávají dobré vládnutí a pomáhají udržovat dvě třetiny lidstva v chudobě.“

do finančních center Západu. Tato soukromá aktiva přesahují zahraniční závazky kontinentu s tím ironickým důsledkem, že subsaharská Afrika je „netto věřitelem“ zbytku světa.

Mezi aktivity a závazky je jeden zcela zásadní rozdíl: soukromá vnější aktiva patří nepočteným a majetným elitám, zatímco veřejné vnější dluhy nesou prostřednictvím vlád všichni obyvatelé. Co je ještě horší, kapitálové úniky směřují skoro výlučně do těch míst světa, kde vládne utajování. To nejenže podněcuje k daňovým únikům, jež berou Africe investiční kapitál a miliardy dolarů na ztracených daňových příjmech států, které pak musí nahrazovat pomoc, ale pobízí to také k nejhrůznějším kriminálním aktivitám, jako je korupce. Pro ty, koho znepokojují africké dluhy a problémy vládnutí, je tato skutečnost druhou, skrytou stranou mince. Podobné výzkumy by je měly vyburcovat.

K místům, kde vládne utajování, nepatří pouze tradiční daňové ráje, jako jsou Kajmanské ostrovy, Jersey nebo Švýcarsko, ale také největší světová finanční centra – zejména New York a Londýn. V květnu 2008 zveřejnil Reuters zprávu, že dřívější liberijský prezident Charles Taylor, jehož vojska používala rutinně jako válečné zbraně mrzačení a znásilňování, uléval velká množství peněz do banky v USA – která od něj peníze zřejmě ráda přijímala a na nic se neptala. To se děje zcela běžně.

Ne každému v Americe se to však líbí. V květnu 2008 předložili senátoři Barack Obama, Carl Levin a Norm Coleman návrh zákona, který se snaží omezit utajování finančních informací ve Spojených státech. Jak řekl Levin:

„Každý rok umožňují Spojené státy lidem, aby v této zemi vytvořili skoro dva miliony korporací a společností s omezeným ručením bez toho, že by věděly – nebo se dokonce ptaly – kdo jsou uživatelé stojící v jejich pozadí. I v tomto okamžiku osoba zakládající americkou korporaci nebo s.r.o. poskytuje státu méně informací než kolik je zapotřebí k otevření bankovního účtu nebo získání řidičského průkazu. Tyto slabiny naší praxe registrace společností využívají zločinci. Vytvářejí v USA nové korporace a s.r.o. a používají tyto entity k trestné činnosti sahající od terorismu k obchodu s drogami, praní špinavých peněz, daňových únikům, finančním podvodům a korupci (...) naši strážci zákona musí být příliš často zticha, když je partneři v jiných zemích žádají o informace, kdo vlastní nějakou korporaci

v USA, která se dopouští zločinů na jejich území. Skutečností je, že Spojené státy jsou na tom s odpověďmi na podobné žádosti stejně špatně jako daňový ráj na nějakém ostrůvku.“

Značná část peněz přitékajících do Spojených států pochází samozřejmě z rozvojových zemí.

V Británii se děje něco podobného, i když se při tom používají trochu odlišné mechanismy. Británie mistrně využívá své příbřežní korunní državy (například Jersey nebo Guernsey) a zámořská teritoria (například Kajmanské ostrovy nebo Bermudy), jež fungují jako chapadla hlavních londýnských finančních trhů, která shrabují peníze z celého světa. Jak Spojené státy tak Spojené království hospodaří s velkými finančními a obchodními deficity; tím, že zahalují tajemstvím finanční přitoky a že je nezdaňují (přičemž se o výtěžek dělí se zeměmi, které jsou jejich oběťmi), pomáhají přitahovat peníze k financování těchto deficitů. Snahy Británie a Ameriky o to, aby vypadaly jako štedří dárce, když přitom obě země přijímají skrytě mnohem větší objemy špinavých peněz, působí poněkud cynicky.

Nejde jen o to, kolik se získá peněz, ale jak se získávají

Rozsah finančních toků odcházejících z rozvojových zemí vysvětluje, proč pro ně mají tak zásadní význam daně. Je však ještě jedna dimenze, která může být stejně důležitá. Daně a zejména přímé zdanění (na rozdíl od nepřímých daní, jako je DPH nebo dovozní clo) jsou mocným nástrojem ke zlepšování vládnutí.

To je další disciplína vznikající v oblasti mezinárodního rozvoje. Nová kniha Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent (Zdanění a budování státu v rozvojových zemích: schopnost a souhlas), jejímiž editory jsou Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjelstad a Mick Moore, vysvětluje, jak jsou daně

...novou frontou pro ty, kdo se starají o budování státu v rozvojových zemích. Politický význam zdanění přesahuje získávání příjmů (...) zdanění může sehrávat ústřední roli při vytváření a udržování moci států a při utváření jejich vazeb ke společnosti. Roli zdanění při budování státu lze vidět ve dvou hlavních oblastech: ve vytváření společenské smlouvy založené na vyjednávání o daních, a ve stimulu k budování institucí daněm nutnosti získávat příjmy. Pokrok v první oblasti může napomáhat demokracii. Pokrok v druhé oblasti posiluje schopnosti státu. Oba mají potenciál k podpoře legitimity státu a posilování vzájemné odpovědnosti mezi státem a jeho občany.

Už se nemůžeme dál tak silně soustředit na pomoc, pokud nevneseme do debaty jako ústřední bod daně. Pomoc je přínosem, ale její asi největší nevýhodou je, že s sebou nese odpovědnost vlád a dalších příjemců vůči dárčům a neobčanům (a také závislost na nich). Daň je něco jiného: zdroj financování rozvoje, z něhož lze nejlépe vyzvoovat odpovědnost a který je nejdůležitější. Při ní jsou státy odpovědné občanům, ne dárčům. Zmírňuje závislost na pomoci. Jak to formuluje Keňská finanční správa (Kenya

Revenue Authority): „Plat své daně a osvobodíš svou zemi.“ To už dávno vědí ti, kdo studují evropské a americké dějiny a znají slavné heslo „žádné zdanění bez zastoupení“ (no taxation without representation). Z nějakého důvodu začíná být teprve teď jeho význam uznáván také v oblasti rozvoje. Jak vysvětluje ve svém nedávném textu Deborah Bräutigam:¹

V praktických zájmech komunity zabývající se pomocí do značné míry chybí diskuse o potenciálních přínosech zdanění pro budování státu. Namísto zvyšování příjmů v ní vládní tendence zdůrazňovat zvyšování pomoci (nebo snižování nákladů). Úloha zdanění při budování státu by měla být mnohem důležitější otázkou pro ty, kdo jsou znepokojeni problémy zhroutených států, slabých vlád a nedostatku demokracie po celém rozvojovém světě (...) vysoké objemy pomoci mohou vytvářet pro dárcy a vlády pobídky, jež ztěžují budování schopnějšího a ohleduplnějšího státu.

Účastníci a pozorovatelé na konferenci v Dohá riskují, že stráví příliš mnoho času u otázky, kolik peněz se získává z daní, a málo času u toho, jakým způsobem se získávají příjmy. Je třeba provést mnohem více výzkumů, včetně výzkumu dopadů mezinárodního zdanění, daňových rájů a mezer v daňových systémech rozvojových zemí, jakož i způsobů, jakými tyto země získávají příjmy.

Výbor OSN pro daně

Británie a Spojené státy v jednom řídku s některými dalšími světovými daňovými ráji jsou v čele boje proti zvýšení transparentnosti. Jedním z málo známých fór, kde se tento boj odehrává, je OSN – konkrétněji Daňový výbor OSN.² Tento výbor je klíčovým orgánem pro tvorbu obsahu konference v Dohá a tvoří jej představitelé jak rozvinutých, tak rozvojových zemí. Naneštěstí příliš mnoho zemí zastoupených ve výboru, „rozvojových“ stejně tak jako bohatých, jsou ve skutečnosti daňové ráje – patří k nim Barbados, Bahamy, Švýcarsko, Spojené království a Irsko. Přítom základem k určení našich priorit, pokud jde o daňové ráje, musí být srovnání počtů obyvatel daňových rájů v rozvojových zemích, které se snaží zachovat své příjmy, jako je například Barbados nebo Kajmanské ostrovy (ty mají 45 000 obyvatel), s množstvím lidí postižených činností daňových rájů (v případě Afriky přes 600 milionů).

Je velmi důležité, aby občanská společnost vzala na vědomí tento výbor a jeho aktivity včetně jejich širších souvislostí a snažila se ze všech sil, aby v něm byl slyšet její hlas. Zatím v něm skoro naprosto chybí, což umožňuje mocným zájmovým skupinám ovládat a překrucovat agendu výboru.

Naléhavé: je zapotřebí kodex jednání

Je několik klíčových oblastí, v nichž OSN a zejména setkání v Dohá může napomoci pokroku, který by znamenal větší dobro než veškerá zahraniční pomoc dohromady. Všechny tyto oblasti vyžadují silnou podporu globální občanské společnosti.

Jednou z nich je myšlenka kodexu OSN pro jednání v daňových záležitostech. První krok k němu byl učiněn v listopadu 2006, kdy Daňový výbor OSN svým hlasováním schválil princip, podle něhož je třeba vypracovat kodex jednání ve věci úniků kapitálu, mezinárodních daňových úniků (jež jsou už ze své definice nezákonné) a vyhýbání se daním (které je technicky vzato legální, ale je v rozporu s přáním volených parlamentů). Výbor požádal o rozpracování této otázky daňového experta z USA Michaela McIntyry. Je to vůbec poprvé, co se stalo něco podobného.

Abyste bylo dosaženo maximálního účinku, měl by být kodex jednání přijat Valným shromážděním OSN. K tomu je však nejdřív nutno učinit řadu kroků – technických kroků v rámci systému OSN, kde se vlivné zájmové skupiny daňových rájů pokusí překročit výsledek v zájmu vlastních cílů. Občanská společnost se musí mít napozoru, sledovat, jak věci postupují, a nahlas protestovat, když se budou vyvíjet špatně. Schůzka v Dohá v tom sehráje důležitou úlohu. Věci jdou rychle kupředu – a právě teď je čas jednat a angažovat se.

Ani přijetí Valným shromážděním OSN ovšem nebude stačit. Jakmile bude kodex přijat, musí ho začít energicky prosazovat jak signatářské vlády, tak soukromí aktéři a členové občanské společnosti.

Kodexům jednání se někdy říká „měkké zákony“, protože výslovně nestanoví metody, jakými mají být vynucovány. Vydávají přání, nikoli závazná pravidla provozu. Snaží se mobilizovat veřejné mínění (nebo přinejmenším mínění relevantních aktérů) a působí metodou přesvědčování, nikoli silou zákona.

Po léta se země stavěly k mezinárodním daňovým únikům a nadměrnému vyhýbání se daním se shovívavou nedbalostí. Nyní vidíme znamení, že se světové veřejné mínění rychle obrací ve prospěch akcí proti celosvětovému daňovému podvodům a lidem, kteří jim napomáhají. Jak říká Mike McIntyre: „Kodex jednání může pomoci ke vzniku názorového klimatu, v němž se daňový podvodníci už nebudou moci s úspěchem vydávat za uprchlíky před utlačitelstvími vládami, ale budou považováni za to, čím jsou – za sobecké, do sebe zahleděné lidi, kteří podkopávají dobré vládnutí a pomáhají udržovat dvě třetiny lidstva v chudobě.“

Jiné stěžejní oblasti, kterými je třeba se zabývat

V září 2007 předložila Tax Justice Network Daňovému výboru OSN 18 doporučení, mezi nimi následující:

- Požádat IMF, aby do svých Zpráv o dodržování norem a kodexů (Reports on the Observance of Standards and Codes) zahrnul informace o tom, zda území, která jsou finančními centry, poskytují zahraničním partnerům dostatečné informace a dohlížejí na otázky, jako je bankovní tajemství v daňových záležitostech a účinná výměna informací.
- Zvážit, zda úniky kapitálu (a z nich vyplývající

„... celkový objem kapitálu, který unikl [z Afriky], činil ke konci roku 2004 přibližně 607 miliard USD.“ Srovnejme toto číslo s celkovým vnějším dluhem zmíněných zemí, který roku 2004 dosahoval 227 miliard USD. V zadlužených afrických zemích docházelo k masivním přesunům soukromého kapitálu do finančních center Západu. Tato soukromá aktiva přesahují zahraniční závazky kontinentu s tím ironickým důsledkem, že subsaharská Afrika je „netto věřitelem“ zbytku světa.

daňové úniky) nemají zakládat korupční jednání podle Protikorupční konvence OSN (UN Convention Against Corruption) – a to pro všechny jejich účastníky, včetně subjektů vyhýbajících se daňové povinnosti, prostředníků umožňujících daňové úniky i finančních center, jež manipulují s fondy z daňových úniků a ukládají je.

- Považovat únik kapitálu a daňový únik za prání špinavých peněz v duchu příslušných konvencí a statutu institucí, jako je speciální jednotka IMF pro finanční akce (IMF Financial Action Task Force).
- IMF, Světová banka a OECD by měly ve spolupráci s finančními centry poskytovat rozvojovým zemím pomoc při řešení kapitálových a daňových úniků.

Je nutné zabývat se všemi těmito opatřeními dlouhodobě nejen bezprostředně před setkáním v Dohá a v jeho průběhu, ale také ve vzdálenější budoucnosti. Mezinárodní finanční reforma si vyžádá mnoho let.

Mění se nálada

Změny byly dosud blokovány; zájmové skupiny byly příliš silné a občanská společnost ve věcech mezinárodního zdanění téměř spala. Globální nálada se nicméně mění. Jedním z důvodů je, že už existují občanské skupiny – zejména Tax Justice Network a Global Financial Integrity, jež jsou schopny poskytovat dalším angažovaným kvalitní analýzy a doporučení.

Navíc na rozdíl od většiny otázek, jež jsou součástí agendy „rozvoje“, škody způsobované daňovými ráji a nepořádky v mezinárodním zdanění pocítuje nejen rozvojový svět, ale také nejbohatší země. V důsledku toho politická akce spojuje navzájem různé skupiny lidí se společnými zájmy.

Změnu si vycucují také události na finančních trzích. Proces finanční deregulace, který začal v 70. letech, umožnil místům, v nichž vládne utajování, a praktikám, které tato místa provádějí, aby rozkvétaly a metastazovaly do celé globální finanční architektury. Úvěrová krize, která začala roku 2007, otřásla důvěrou v samoregulační schopnost tržů a zvrátila proces deregulace, takže vstupujeme do období, kdy je mezinárodní spolupráce prosazována i na nejvyšších úrovních. Jak řekl v květnu 2008 Lawrence Summers, někdejší ministr financí USA:

1 „Taxation and Governance in Africa“, dostupné na www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp.

2 Plným názvem Výbor expertů na mezinárodní spolupráci v daňových záležitostech (Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters).

„Jsme svědky závodů o co nejnižší zdanění příjmů korporací, kdy státy snižují své sazby a podněcují podniky, aby si braly další půjčky a investovaly na jejich území. S tím úzce souvisí problém daňových rájů, jež se snaží přilákat bohaté občany sliby, že z velké části svého majetku nebudou platit vůbec žádné daně. Možná se nelze vyhnout tomu, aby globalizace vedla k určitému růstu nerovnosti; ale není nutné, aby také zpochybnila možnost progresivního zdanění. USA by se měly postavit do čela úsilí o globální spolupráci v oblasti mezinárodních daní.“

Návrh zákona proti zneužívání daňových rájů (Stop Tax Heaven Abuse Act), který předložil ještě jako kandidát na úřad prezidenta USA Barack Obama společně se dvěma dalšími senátory – demokratem a republikánem – uprostřed rozruchu vyvolaného šetřeními médií o daňových únikcích u soukromých dodavatelů ministerstva obrany, prudce mění politickou náladu ve Spojených státech.

Evropa bez ohledu na kazisvěty ve svých řadách, jako je Rakousko, Belgie, Británie, Lucembursko a Švýcarsko, chce do určité míry spolupracovat. Odhalení placených informátorů o tajných kontech mnoha bohatých Evropanů v Lichtenštejnsku pomohla vyvolat novou politickou vůli k řešení problémů daňových rájů a úniků.

V Británii a Nizozemí dnes novinové články vyvolávají parlamentní debaty o tom, zda mají demokratické země akceptovat agresivní vyhýbání se daním, jež praktikují obrovské maloobchodní firmy, nastrčené společnosti a jiné entity, nebo zda má být tolerováno britské ‚domovské právo‘ umožňující nejbohatším členům britské společnosti vyhnout se značné části své daňové povinnosti. Britské odbory nyní začínají agresivně prosazovat daňovou spravedlnost v rámci své vlastní agendy. Kapitálovými a daňovými úniky se začíná zabývat speciální skupina vedená Norskem a podporovaná občanskou společností. Tax Justice Network společně s Programem globální finanční poctivosti (Global Financial Integrity Program) sídlícím ve Washingtonu nyní zahajuje několikaletý výzkumný projekt financovaný Fordovou nadací, jenž poprvé v plném rozsahu veřejně odhalí a popíše globální strukturu míst praktikujících utajování.

Mnoho daňových rájů a zejména těch, které mají vazby na Británii, vzniklo nebo rozepjalo svá křídla v průběhu dekolonizace, když se po druhé světové válce hroutilo britské zámořské impérium a Británie hledala způsoby, jak ucpat trhliny. Nyní přišel čas k odlišení těchto reliktnů.

Zejména v Evropě si občanská společnost začíná konečně uvědomovat, jak škodlivou a vlivnou roli sehrávají v rozvoji daňové ráje. Proces související s konferencí v Dohá musí napomáhat tomuto probuzení a šířit je dál. ■

Další literatura

Tax Justice Network: <www.taxjustice.net>.

Tax Justice blog: <taxjustice.blogspot.com/>.

Tax Justice Focus, First quarter 2008, The Doha Edition: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf>.

UN Financing for Development web site: <www.un.org/esa/ffd/>.

For general tax analysis: <www.taxresearch.org.uk/Blog/>.

Právní a finanční struktura EU: co z ní vyplývá pro základní lidská práva

Cílem rozvojové politiky Evropské komise je vymýcení chudoby. Počínaje rokem 1992 je do všech dohod se třetími zeměmi nebo regionálními uskupeními zahrnován jako podstatný prvek respekt k demokratickým principům, lidským právům a právnímu státu. Současně s tím ale není z hlediska dopadu na vymýcení chudoby vyhodnocována globální podpora liberalizace a deregulace, která je také ústředním prvkem rozvojové spolupráce. Důsledkem toho je zanedbávání a nedostatečné financování pomoci některým sektorům společnosti a podpory základních lidských práv – jako je vzdělání, péče o zdraví a uplatňování práv žen.

Mirjam van Reisen
EEPA
Simon Stocker¹
Eurostep

Obecným cílem rozvojové politiky Evropské komise (EC) je vymýcení chudoby se zvláštním důrazem na Rozvojové cíle tisíciletí (MDGs, Millennium Development Goals) a lidská práva. Definice těchto práv může být velmi široká. V rámci rozvojové spolupráce zahrnuje takové aspekty, jako jsou sociální, politická a ekonomická práva, práva žen a také správa a lokální vlastnictví. V nejširším smyslu je však lze chápat jako právo nežít v chudobě: všude tam, kde je chudoba, dochází k mnohonásobnému porušování práv a důstojnosti lidských bytostí.

Ačkoliv EC s touto koncepcí teoreticky souhlasí, několik analýz poukazuje na nesoulad mezi použitým přístupem a prohlašovaným cílem: vzhledem k tomu, že se Evropská unie (EU) soustřeďuje na konkurenceschopnost Evropy v zahraničí, používá pomoc k podpoře liberalizace a deregulace. To může být hlubší příčinou nárůstu chudoby: nejnovější zprávy ukazují, že přes vysoké tempo ekonomického růstu, jež zaznamenává většina ze 49 nejméně rozvinutých zemí, se počet lidí žijících v chudobě zvyšuje.²

Rozpočet, priority a nástroje, které používá EU pro svou rozvojovou pomoc, mají celkově vliv na podporu lidských práv – přímý nebo nepřímý. Posuzujeme-li různé rozpočtové nástroje EC, je zřejmé, že nedokáží podporovat základní lidská práva v řadě oblastí.³

Struktura financování

EC v současné době řídí asi jednu pětinu oficiální rozvojové pomoci (ODA, Official Development Assistance) Evropské unie. V období let 2007 až 2013 dosáhne celkový objem rozvojové pomoci, kterou řídí EC, přibližně 52 miliard EUR.

V současnosti se financování spolupráce EU s rozvojovými zeměmi opírá o tři hlavní právní instrumenty: Evropský rozvojový fond (EDF, European Development Fund), Evropský instrument pro partnerství se

sousedy (ENPI, European Neighbourhood Partnership Instrument) a Instrument pro rozvojovou spolupráci (DCI, Development Cooperation Instrument).

EDF představuje hlavní nástroj financování rozvojové spolupráce EU se zeměmi Afriky, karibské oblasti a Pacifiku (ACP). Zajišťuje zdroje pro dohodu z Cotonou a zahrnuje rozvojovou spolupráci, politický dialog a obchod. EDF není součástí řádného rozpočtu EU a je financován odděleně přímými platbami členských států EU. Pro období 2008-2013 činí celkový objem EDF, desátého v pořadí, přibližně 22,6 miliard EUR.

ENPI je finanční nástroj pro země zahrnuté do Evropské politiky sousedství (ENP, European Neighbourhood Policy). ENP zajišťuje spolupráci EU se sousedními zeměmi na jihu a východě.

DCI, vytvořený roku 2006, pokrývá rozvojové země, které nejsou zahrnuty do předchozích dvou instrumentů – hlavně země Asie a Latinské Ameriky. DCI také pokrývá financování souboru tematických programů vhodných pro rozvojové země ve všech částech světa.

Jedním z klíčových úkolů DCI v jeho začátcích roku 2007 bylo prosazení rozvojové politiky EU jako základního politického rámce pro spolupráci EU se všemi rozvojovými zeměmi. K hlavním obecným cílům této politiky, zakotveným v příslušných smlouvách Unie, patří vymýcení chudoby. Deklarovaným základním předpokladem k dosažení tohoto cíle je řešení problému rovnosti pohlaví. Jako další ze základních předpokladů rozvoje se zdůrazňuje upřednostňování investic do zajišťování sociálních služeb. To bylo zvláště přijetím požadavku, aby bylo na tento účel použito minimálně 20 % celkové pomoci EC. Z titulu DCI bude v období 2007-2013 vydáno přibližně 16,9 miliard EUR.⁴

Programovací priority na národní a regionální úrovni

V rámci vnější spolupráce EC je programování zásadním rozhodovacím procesem, jehož cílem je definovat strategii EC pro země – příjemce vnější pomoci. Výsledná koncepce zakotvená ve strategických dokumentech pro danou zemi (CSP, country strategy papers), regionálních strategických dokumentech (RSP, regional strategy papers) a tematických programech by měla odrážet politiku EU a její základní principy. Navíc by měly rozhodovací procesy při tvorbě

těchto strategických dokumentů zahrnovat konzultace s vládními organizacemi i organizacemi občanské společnosti v partnerských zemích a také s členskými státy a jinými dárci. Bohužel neexistuje žádná strategie pro systematické zapojování občanské společnosti do těchto konzultačních procesů, která by zaručovala její podíl na stanovení politik a jejich realizaci na úrovni zemí.

Hlavními nástroji EC pro podporu lidských práv v rozvojové spolupráci jsou podpůrné systémy pro technické poradenství při realizaci. Tak například EC přispívá k podpoře základních sociálních a lidských práv ve své rozvojové pomoci vyvíjením pomůcek a programovacích směrnic k hlavním otázkám, jako je zdraví, HIV/AIDS a rovnost pohlaví, přípravou národních a regionálních ukázkových programů (NIP, RIP, National/Regional Indicative Programmes) a také dohodami o financování, v nichž jsou zakotveny důležité ukazatele sociálních aspektů.

Reálný pokrok v systematickém uplatňování těchto směrnic je ovšem malý. Ukazatele zahrnuté do ukázkových programů a dohod o financování, podle nichž se rozvrhuje finanční příspěvek pro každou zemi, často nezahrnují v dostatečné šíři rovnost pohlaví, chudobu a hlad.

To je bohužel příliš často důsledkem priorit stanovených ve strategických programech, které nebyly dohodnuty za komplexní účasti partnerských vlád. Do jejich tvorby nejsou zapojovány národní parlamenty partnerských zemí, není také konzultována občanská společnost. Porovnání Strategických dokumentů pro snížení chudoby (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers) vytvářených na národní úrovni se CSP vytvářenými v EU ukazuje, že se jejich priority často podstatně liší.⁵ Existují důkazy, že do procesu příprav CSP nejsou zapojovány vládní orgány zemí ACP odpovídající za sociální sektor, zatímco jiné orgány, například pro obchod a dopravu, jsou pravidelně a rozsáhle konzultovány. Tyto důkazy naznačují, že ve skutečnosti rozhodují o prioritních sektorech pouze části vlád rozvojových zemí. V tomto smyslu se v praxi do značné míry ignoruje princip vlastnictví zakotvený v Pařížské deklaraci, k němuž se země EC rády naoko hlásí. Důsledkem je zanedbávání a nedostatečné financování pomoci sociálním sektorům a podpory základních lidských práv.

1 Autoři děkují Ann-Charlotte Sallmann za spolupráci.

2 UNCTAD, „Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership“, Least Developed Countries Report 2008, New York and Geneva 2008.

3 Eurostep, „Europe's Global Responsibility“, Briefing paper, Brussels, February 2008.

4 *Ibid*

5 Alliance2015, „The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming“, editor: EEPA, Brussels, October 2007.

Při realizaci nejnovějšího finančního období 2007-2013 byla dána přednost oblastem, jako je doprava, infrastruktura a obchod. Zatímco programy pro země Asie a Latinské Ameriky odrážejí snahu plnit deklarované cíle v podpoře základních sociálních práv, u zemí ACP tomu tak není. Přes existenci mezinárodních studií konstatačních, že Afrika je nejvíc vzdálena od dosažení MDGs, předběžné informace o 70 návrzích ACP-EU CSP říkají, že zdraví bylo označeno za prioritou v pouhých osmi zemích a vzdělávání v devíti.⁶

Pokud jde o správu (governance), kritéria používaná při rozhodování o dodatečných finančních pobídkách mají stejný silný vztah k záležitostem kořenícím ve vlastních zájmech EU – například migraci, boji proti terorismu a liberalizaci obchodu, jako ke všeobecně odsouhlaseným základním konceptům demokratického vládnutí, správy veřejných financí a podpory lidských práv.⁷ Podobně se často v dohodách o financování v rámci programů Všeobecné rozpočtové podpory (General Budget Support) stanoví jako konkrétní podmínka liberalizace akvizičního procesu, zatímco například financování podpory demokratických institucí zůstává v mnoha případech nedostatečné.

V současných RSP se upřednostňuje podpora obchodu na úkor ostatních regionálních programů, a to přes ujišťování, že tato pomoc bude poskytnuta navíc jako kompenzace za předpokládané ztráty způsobené obchodními dohodami EU s partnerskými zeměmi. Zdá se, že v regionálních programech se skupinami zemí ACP zůstává velmi málo místa pro zařazení důležitých sektorů, jež nesouvisí s aktivitami stanovenými v Dohodách o ekonomickém partnerství (EPA, Economic Partnership Agreement), o kterých se právě jedná mezi EC a zeměmi ACP. To nejen podkopává pokračování spolupráce rozvinuté na základě předchozích EDF, ale odvádí zdroje také od jiných cílů rozvoje. Přislíb, že podpora obchodu pro nutná přizpůsobení dohodám EPA bude financována odděleně a nad rámec současného desátého Evropského rozvojového fondu, zatím zůstává nesplněn.

Rozpočtová podpora

EC si stanovila náročný cíl – předávat 50 % mezivládní pomoci prostřednictvím systémů příslušných zemí, tj. poskytovat Obecnou a odvětvovou rozpočtovou podporu (General and Sector Budget Support). NGOs mají na přínosy rozpočtové podpory různé názory, ale vcelku souhlasí s myšlenkou dlouhodobého předvidatelného financování stálých nákladů, jako jsou platy učitelů a zdravotnických pracovníků. Používání rozpočtové podpory ovšem vyžaduje pečlivý výběr ukazatelů.

V listopadu 2005 ujistil evropský komisař pro rozvoj a humanitární pomoc Louis Michel představitel kampaně Alliance2015 Stop Child Labour („Skončujte s dětskou prací“), že EC nebude v žádném případě poskytovat rozpočtovou podporu partnerským zemím, které se nezavazují k řešení otázky dětské práce. Žádná z dohod o financování analyzovaných pro tuto stu-

dií však neobsahovala ukazatele týkající se dětské práce.⁸

Podobně přes výslovný závazek EC podporovat rovnost pohlaví, jakož i sexuální a reprodukční zdravotní péči a práva v této oblasti, průzkum provedený na podzim roku 2007 zjistil, že ukazatele relevantní pro tyto otázky se v dohodách o financování uzavíraných mezi EC a jejími partnerskými zeměmi skoro vůbec neobjevují.⁹

Programy rozpočtové podpory jsou nedůsledné z hlediska podmiňujících požadavků. Ačkoliv EC učinila kroky směrem k podmíněnosti založené na výsledcích, což byla reakce na selhání podmínek v dřívějších politikách, pořád ještě požaduje, aby přijímající země měla dohodu s Mezinárodním měnovým fondem (IMF) a tak byla vázána podmínkami politik IMF. Druhým problémem je rozpor mezi deklarovaným cílem rozvojové pomoci Evropského společenství, kterým je „omezování a vykořenění chudoby“, a dopady programů IMF, jež často předepisují politiky podkopávající strategie omezování chudoby. Tak například stanovení přísných cílů pro inflaci a rozpočtovou rezervu omezuje v rozpočtu prostor pro vládní výdaje na sociální účely.¹⁰

Dohody o ekonomickém partnerství (EPA, Economic Partnership Agreements)

EPA jsou obchodní dohody projednávány mezi EU jako celkem a skupinami zemí ACP. EC, jež má k těmto jednáním mandát členských států EU, chápe pomoc jako úzce spojenou s obchodem.

Pro země ACP byl prostor k jednání o EPA vymezen dohodou s Cotonou. Obchodní jednání byla předmětem velkých sporů a ostrých debat. Mnozí považují EPA za hrozbu nejen pro vládní příjmy, místní výrobce a výrobní odvětví, potravinovou suverenitu, základní veřejné služby a regionální integraci afrických zemí, ale také pro právo a schopnost afrických zemí rozvíjet své ekonomiky podle potřeb svého lidu a svých vlastních národních, regionálních a kontinentálních priorit.

Tlak na to, aby africké země na základě EPA zrušily cla, odstraní jedinou ochranu, kterou tyto země mohou nabídnout svým zemědělcům, protože je vzhledem k podmínkám EU pro poskytování půjček a pomoci nemožou dotovat. Pravidla týkající se přístupu na trh, daní a podpor vážně omezují schopnost vlád chránit domácí zemědělskou výrobu, v níž převládají ženy. V kontextu současných genderových vztahů v Africe a dosavadních zkušeností s liberalizací obchodu je zřejmé, že ženy nakonec ponесou náklady sociálního zabezpečení svých rodin a komunit.¹¹

Vzhledem k vážné kritice, jež zazněla v průběhu jednání, EU slíbila poskytnout obchodní pomoc na krytí nákladů přizpůsobení se EPA, jakmile budou

EPA zavedeny. I když je význam takového odškodnění nepochybný, pořád ještě není jasné, jak bude poskytováno.¹²

V roce 2007 EC oznámila, že zvýší financování podpůrných činností souvisejících s EPA tím způsobem, že na tuto podporu přesune fondy z různých programů RIP. To vyvolává obavy, že se tím sníží objem financování jiných činností prováděných v rámci RIP, zejména podpory v sociální oblasti, a že vzhledem k vazbě na jednání EPA budou tyto fondy dostupné pouze těm zemím ACP, které podepíší obchodní dohody s EU.

Lisabonská smlouva: cesta vpřed

Když byly jako součást příprav na současnou finanční výhledy revidovány právní instrumenty řídicí používání fondů EU, byly učiněny významné kroky k tomu, aby se zajistilo, že se bude rozvojová spolupráce EU realizovat jako součást globální rozvojové politiky.

NGOs, jež sledovaly iniciativy k vylepšování smluv EU od roku 2002, kdy Rada zahájila proces, který vyústil v Lisabonské smlouvě, soustavně upozorňovaly na to, že rozvojová politika EU by měla kromě svých cílů definovat rámec pro vztahy EU se všemi rozvojovými zeměmi (jak je definuje OECD/DAC), bez jakékoli regionální diskriminace.

Rozvojová politika EU nabyla ústředního významu pro předpisy řídicí používání rozvojových fondů EU zejména v Asii a Latinské Americe, a do menší míry v zemích jižního Středozeví, jižního Kavkazu a východní Evropy, na něž se vztahuje Evropská politika sousedství. V důsledku toho panuje větší soulad v realizaci rozvojové politiky EU vůči všem částem rozvojového světa.¹³

Abyste došlo k dalšímu pokroku v ustanoveních nové Smlouvy – která stále ještě čeká na svou ratifikaci, považuje se za životně důležité, aby byl do rámce celkového rozpočtu EU začleněn také EDF. To umožní skutečně demokratické posuzování jeho programů a povede k politice zaměřené na vykořenění chudoby bez regionální diskriminace. Evropský parlament (EP) ve své roli jednoho ze zákonodárců zavádějících revidované právní instrumenty zajišťuje, aby fondy poskytované prostřednictvím DCI financovaly oprávněné rozvojové aktivity. Pravomoci EP by měly být rozšířeny také na regiony ACP, aby se zajistilo plné demokratické posuzování a identifikovaly všechny mezery v podpoře práva nežít v chudobě. ■

6 Eurostep, „Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries“, briefing paper, Brussels, September 2007.

7 EPA, „Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support“, EEPA occasional report, Brussels, March 2008.

8 Alliance2015, „The European Commission's Commitment to education and the elimination of child labour“, p. 37, editor: EEPA, Brussels 2017.

9 EEPA, „Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid“, briefing paper 8, Brussels, December 2008.

10 Viz poznámka 7.

11 ACORD, (2006) „EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: Why a gender and women's rights analysis is important for Africa“, January 2007.

12 EEPA, „The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries“, briefing paper, Brussels, October 2007.

13 Viz poznámka 3.

V arabských zemích liberalizace omezuje sociální a ekonomická práva

Arabský region se snaží vyrovnat s pravidly globálního vládnutí, jak jsou v současnosti utvářena ekonomickou globalizací a modelem liberalizace obchodu. Arabské země stojí před dilematem, zda reagovat buď na ekonomická a sociální práva nebo na politická a občanská práva, a to bez ohledu na skutečnost, že obě skupiny práv jsou navzájem propojeny. Navíc zatímco patroni liberalizace argumentují, že svobodnější obchod vede k demokracii, v arabském regionu se děje opak: liberalizace demokracii maří.

Kinda Mohamadieh¹
Arab NGO Network for Development

Globální vládnutí a jeho dopad na tvorbu regionálních a národních politik

Někteří kritikové zdůrazňují, že na úrovni národních států se už dnes o ničem nerozhoduje, a proto prosazují omezování role státu a jeho institucí. Jiní ale zjišťují, že proces globalizace pouze změnil postavení státu, který musí sehrávat výraznější úlohu ve stabilizačních a vyrovnávacích politikách přispívajících k sociální spravedlnosti za situace, kdy rostoucí vliv na vytváření politik mají kapitalistické korporace motivované ziskem (Rodrik 1998, Dervis 2005). Není to nic nového, tato otázka je už dlouho předmětem debat mezi socialistickou a kapitalistickou školou. Obě se shodují v tom, že nějaká forma státu je zapotřebí, zásadní otázkou však zůstává, jaký stát to má být: zda stát, který chrání kapitál, podněcuje politiku maximalizující růst a umožňuje koncentraci kapitálu v rukou malého počtu lidí, nebo stát, který provádí účinné politiky, zaměřuje se na rovnost a spravedlnost, zajišťuje sociální a ekonomická práva pro všechny.

Je přitom mimo diskuse, že současná opatření mají za následek mocenské posuny zahrnující stát, mezinárodní instituce a nevládní skupiny včetně občanské společnosti² a aktérů na trhu. To pak omezuje schopnost státu umožňovat demokratické procesy a vytvářet pro ně prostor. Tento demokratický deficit oslabuje demokracii v našich vlastních zemích (Stiglitz 2006, Soros 2008) a zmenšuje prostor pro přijímání rozhodnutí na národní úrovni a pro participaci občanů.

V této práci budeme analyzovat dopady současné ekonomické globalizace na různé aspekty vývoje. V první části se budeme zabývat mezemi, které kladou svobodám a právům lidí. Budeme zkoumat, jak ekonomická globalizace a její mechanismy liberalizace obchodu ovlivňují lidská práva a diskurz demokracie.

V druhé části budeme zkoumat dopad tohoto procesu na celý region a zdůrazníme přitom dilema,

před nímž stojí arabské země – zda reagovat na ekonomická a sociální práva, nebo politická a občanská práva. Konkrétní pohledy na porušování lidských práv vyplývající z politik liberalizace obchodu se také pokusíme vysvětlit, jak je tvorba politiky na národní úrovni ovlivňována architekturou globální ekonomiky. V závěru pak tato práce do určité míry osvětlí otázku ekonomických a sociálních reforem, které má tento region zapotřebí.

Ekonomická globalizace, rozvojový diskurz a svobody a práva lidí

Systém mezinárodního obchodu, který se stal hybnou silou současné ekonomické globalizace, zavádí nové formy legislativy a vnitrostátních i mezistátních vztahů prostřednictvím institucí, politik a právních dohod vytvářených a uzavíraných na mnohostranné, regionální a dvoustranné úrovni. Tyto dohody překračují hranice obchodování se zbožím do oblastí, které mají přímý dopad na práva, životní úroveň a kulturní normy obyvatelstva. Posilují úlohu trhů a politik orientovaných na zisk při utváření životního světa a způsobu, jak v něm lidé žijí. Jelikož tyto dohody přivádějí na svět nové systémy moci, vyžadují také nové prostory pro demokratickou participaci jak na národní, tak na globální úrovni.

Dominantní rozvojový diskurz, který dnes přijaly za svůj mezinárodní instituce a většina rozvojových zemí, podporuje omezování role státu, větší volnost trhu, upřednostňování liberalizace obchodu, privatizace, vytváření vyšších příjmů a bohatství.

Zastánci tohoto neoliberálního přístupu tvrdí, že takové na zisk orientované politiky přinášejí demokracii, dobré vládnutí a globální normy politického jednání. K tomu navíc považují ovládnutí politiky mezinárodními institucemi za lék proti egoismu, korupci a neexistenci demokratických politických systémů v rozvojových zemích.

Oponenti těchto doktrín se na druhé straně domnívají, že neoliberalismus přináší nové problémy, přičemž zhoršuje existující (Grabel 2002) a zvyšuje nerovnosti a chudobu (Chang and Grabel 2004, Atkinson 2002, Dervis 2002). Ekonomická globalizace vedená neoliberálními politikami vytvářenými průmyslovým Severem totiž často obchází místní demokratické instituce, je ekonomicky kontraproduktivní a má na takzvané rozvojové země zničující účinek.³

Obdobným způsobem někteří poznamenávají, že neoliberalismus podněcuje systém, v němž skupiny, které jsou v důsledku těchto politik zbavovány ekonomických práv, nemají politickou moc k tomu, aby si zajistily kompenzaci od vlády (DeMartino 2000). Navíc mají uvedené doktríny tendenci omezovat jak rozvojový diskurz, tak nástroje tvorby státní politiky tím, že vnucují pro vývoj jediný ekonomický recept, který nemusí nutně odpovídat národním potřebám a prioritám. Z toho plyne, že tento typ globalizace zvyšuje poptávku po „sociální ochraně“, přičemž současně zmenšuje schopnost státu poskytovat ji.⁴ V této souvislosti nám Amartya Sen⁵ připomíná, že proces sociálních přeměn a hodnota svobod získávaných v takovém procesu má přednost před pouhým růstem, na který se soustřeďuje neoliberální rozvojový diskurz (viz Sen, Amartya: Development as Freedom, Markets and Freedoms a také Markets and the Freedom to Choose). Sen podtrhává, jak je pro lidi důležité mít svobodu volby a schopnost rozhodovat se, na čem pracovat, jak vyrábět a co spotřebovat. Benjamin Friedman (2005) poznamenává, že hodnotu rostoucí životní úrovně nelze omezovat na ekonomická zlepšení, protože se očekává, že bude tlačit politické a sociální instituce kterékoli společnosti směrem k větší otevřenosti a demokracii. Hlavní otázkou současného globálního vládnutí je, zda lze za současné globální finanční architektury zajistit ty možnosti volby a svobody, které upřednostňuje Sen, a demokracii, na niž se odvolává Friedman, nebo zda naopak tato architektura posiluje nedemokratickou vrstvu vládnutí, jež nemá dostatek prostoru pro manévrování a tím nakonec omezuje možnosti volby a práva na národní úrovni.

4 Cheru, Fantu (2002). „Economics and Human Rights: Making Globalization Work for Human Development“. American University.

5 V díle Development and Freedom Sen definuje vývoj jako funkci lidských schopností: svobody vést dobrý život – soubor svobod zahrnujících dostatek potravy, svobodu od nemoci a špatného zacházení, přístup ke vzdělání, svobodu od nezaměstnanosti. Rozvoj je v konečném důsledku záležitostí toho, co lidé mohou nebo nemohou dělat: jestli jsou dobře živeni, umí číst a psát, zda se mohou ubránit nemocem, kterým se lze vyhnout, jestli mohou dlouho žít. Pojímán tímto způsobem je rozvoj širokým procesem sociální transformace, odstraňování chudoby, snižování nezaměstnanosti a nerovnosti, zvyšování úrovně vzdělání a gramotnosti. [Převzato z „Globalization and Its Contradictions; Democracy and Development in the Sub-Continent“, Veena Thadani, New York University, práce předložená na British International Studies Conference, University College Cork, December 2006].

1 Kinda Mohamadieh je programovou manažerkou Síť arabských nevládních organizací pro rozvoj (Arab NGO Network for Development, ANND, www.annd.org). K přípravě tohoto textu významně přispěl výkonný ředitel ANND pan Ziad Abdel Samad.

2 Termín občanská společnost tak, jak se používá v tomto textu, zahrnuje různé formy aktérů nepatřících do sféry státu, trhu nebo rodiny, například sociální hnutí, nevládní organizace, odborové organizace, média a výzkumné skupiny.

3 Bjornnes, Roar. „Economic Democracy, World Government and Globalization“, viz www.prouworld.org/wg/ecodemwglob.htm.

Ekonomická globalizace a lidská práva

Všichni se shodují v tom, že předpoklady ležící v základech ekonomické globalizace jsou v rozporu se základními předpoklady mezinárodních lidských práv. Zatímco nástroje OSN v oblasti lidských práv předpokládají zásadní odpovědnost vlád za naplňování těchto práv, ekonomická globalizace na vládách požaduje, aby se mnoha svých odpovědností vzdaly. V důsledku toho se vlády nacházejí ve velmi paradoxní situaci, v níž, jak zdůrazňuje Samir Naim-Ahmed, spíše jen přijímají rozhodnutí, než by je samy utvářely.⁶

Podle mezinárodního práva mají lidská práva přednost před jinými mezinárodními zákony a závazky včetně těch, které souvisejí s ekonomickými a obchodními dohodami. Navíc mají naše vlády zákonnou povinnost uplatňovat ve svých politikách konvence o lidských právech, které podepsaly, a to na mezinárodní i národní úrovni. Vlády jsou povinny respektovat lidská práva, chránit je a plnit své závazky v této oblasti.

Arabské vlády jsou ovšem připoutávány k velmi odlišnému souboru globálních pravidel často porušujících lidská práva, který prosazují instituce, jako je Světová obchodní organizace (WTO), multilaterální a bilaterální dohody o volném obchodu, a mezinárodní finanční instituce.

Tak například obchodní dohody mají dnes přímý vliv na hlavní ekonomická, sociální a kulturní práva včetně práv na participaci, potravu, zdraví, vzdělání a zaměstnání. Tato práva je třeba brát v úvahu nejen uvnitř země, ale také za jejími hranicemi; to znamená, že by neměla být omezována schopnost země zajišťovat tato práva. Navíc Mezinárodní úmluva o ekonomických, sociálních a kulturních právech (ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) vyžaduje, aby vlády měly pro plnění svých závazků v oblasti lidských práv politický prostor. Vlády například potřebují dostatečné příjmy k podpoře politik zajišťujících udržování těchto práv a také hospodářskou politiku k podpoře výrobců, aby byli schopni konkurence na mezinárodním trhu. Závazky z dnešních obchodních dohod to ovšem ztěžují.

Za těchto okolností se musí chudé a politicky slabé vlády rozhodnout buď pro respektování dohod o lidských právech nebo pro plnění pokynů mezinárodních ekonomických institucí. Často raději porušují lidská práva a pak čelí stížnostem nebo v nejhrošším případě mezinárodnímu šetření, než by přišly o miliony dolarů pomoci, pokud by odmítly obchodní a ekonomické dohody.⁷

Na úrovni realizace existuje značná propast mezi politickými skupinami vedoucími hospodářské a obchodní agendy a skupinami vedoucími agendu lidských práv. Ministři obchodu a velvyslanci se nezabývají sociálními otázkami a příliš se nestýkají s jinými ministry odpovědnými za závazky v oblasti lidských práv. Tyto závazky neberou v úvahu ani vyjednači při diskusích o obchodních dohodách, ačkoli jsou jejich vlády vázány konvencemi, k nimž přistoupily. Ve skutečnosti ani nechápou, jaká ekonomická a sociální práva jsou vyžadována podle mezinárodního práva. Rozdíly mezi těmito dvěma doménami jsou nejen institucionální, ale také kulturní; obchodní vyjednači a obhájci lidských práv se dívají odlišně na to, co je v sázce. Podle názoru ekonomů povede ekonomický vzestup v krátké době k postupnému a dlouhodobému zlepšování poměrů v oblasti lidských práv, zatímco zastánci lidských práv jsou toho názoru, že by krátkodobý ekonomický růst neměl dostávat přednost před závazky v oblasti lidských práv.⁸ Podle nich nejsou konstruktivním a souhrnným způsobem řešeny ani problémy – krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé – vyvolávané systémem mezinárodního obchodu.

Navíc je pro vlády nadále nesnadné dostávat při obchodních jednáních do hry vlastní právní závazky v oblasti lidských práv. Jedním z hlavních důvodů této potíže je skutečnost, že neexistuje institucionalizované politické fórum, na němž by se bylo možné zabývat vztahem mezi obchodními a lidskými právy. Globální systém nezajišťuje systematický dialog o problematice lidských práv a rozvoje, který by probíhal mezi mezinárodními organizacemi, například mezi WTO a mezinárodní organizací práce (ILO) nebo OSN.

Ekonomická globalizace, liberalizace obchodu a demokracie

Několik výzkumů ovšem hovoří ve prospěch vzájemného vztahu mezi demokratizací a liberalizací obchodu; mnoho hlasů podporuje ekonomickou globalizaci s její agendou liberalizace obchodu jako hlavní faktor a také jako měřítko demokratizace.

Tento způsob myšlení připomíná, že od poloviny 80. let rozvojové země urychleně přijímaly volný obchod a že současně s tím probíhal globální pohyb směrem k demokracii.⁹ Došlo k tomu poté, co v 60. a 70. letech většina rozvojových zemí uplatňovala politiku náhrady dovozů. Mnozí tvrdí, že touto politikou nejvíc získaly mocenské skupiny, které podporovaly politické

vůdce. Panovalo přesvědčení, že změna obchodní politiky těžce postihne hlavní příznivce režimu.¹⁰

Zmínění výzkumníci v souladu s tím tvrdí, že mezi demokratizací a liberalizací obchodu existují vzájemné strukturální vazby. Demokratizace otevírá nové cesty podpory svobodnějšího obchodu tím, že snižuje schopnost vlád používat obchodní bariéry jako strategii pro získávání politické podpory. Kromě toho demokracie tím, že znamená zvětšování počtu voličů, vede k přijímání obchodních politik, jež lépe napomáhají blahobytu spotřebitelů/voličů jako celku, z čehož vyplývá liberalizace obchodu¹¹ a předpoklad, že liberalizace obchodu prospívá blahobytu spotřebitelů.

Zkušenost ovšem ukazuje, že liberalizace obchodu nevede nevyhnutelně ke zvýšení blahobytu spotřebitelů, ani neumožňuje ochranu jejich základních práv včetně práva přístupu k základním službám, jako je zdravotnictví, vzdělání, bydlení, voda a elektřina. Navíc zkušenosti z rozvojových zemí nenaznačují, že by změna obchodní politiky a liberalizace ekonomiky založená na modelech nahrazování exportu nějak změnila redistribuci bohatství a zdrojů.

V protikladu k tomuto přístupu je naopak třeba říci, že skutečná a podstatná demokracie, která zvyšuje participaci lidí – všech těch, koho se věc dotýká, voličstva ze středních a nižších příjmových tříd – může vést k opozici a volání po stanovení mezí pro politiku liberalizace obchodu. To je dáno skutečností, že liberalizace obchodu se řídí prioritami korporací a soustřeďuje bohatství v rukou hrstky lidí, přičemž odsouvá na okraj práva středních a spodních příjmových skupin. V tomto smyslu může být přijetí demokratického systému ve skutečnosti v rozporu s tendencemi k ekonomické liberalizaci.

V tomto smyslu lze prohlásit, že politika ekonomické liberalizace nevede nutně a demokratické společnosti. Arabský region například dokazuje opak: ačkoli mnoho jeho zemí učinilo kroky k jednostranné liberalizaci své obchodní politiky, mnohé z nich jsou pořád svědky koncentrace bohatství v rukou malého počtu lidí, stejných osob, které mají často kontrolu nad politickým děním nebo silné vazby na vládnoucí režim.

6 Naim-Ahmed, Samir (2007). „Human Rights and Globalization“, viz www.countercurrents.org. [V anglickém originále slovní hříčka: „they are decision takers rather than decision makers“]. (Poznámka překladatele.)

7 Shultz, Jim (2003). „Economic Globalization vs. Human Rights. Lessons from the Bolivian Water Revolt“, viz www.fntg.org/news/index.php?op=read&articleid=651.

8 Tato část práce je založena na prezentaci Oliviera de Schuttera z Mezinárodní federace pro lidská práva s názvem „Trade and Human Rights: Challenges and Opportunities“, přednesené na mezinárodním semináři o úloze organizací občanské společnosti v debatách o obchodě, který uspořádala ANND v srpnu 2007.

9 Milner, Helen and Kubota, Keiko (2005). „Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries“ in *International Organization*, Vol. 59, issue 01, p. 107-143.

10 *Ibid*

11 *Ibid*

Sociální a ekonomická práva versus politická a občanská práva

V arabském regionu jak současná globální ekonomická architektura tak výše popsané konstrukce globálního vládnutí významně ovlivnily sociální a ekonomické procesy tvorby politiky a vytváření institucí. Ačkoli ekonomické modely přijaté po celém regionu doznaly významných změn, většina arabských států nedokázala přejít k demokracii a je stále ovládána nedemokratickými a autoritářskými režimy. V regionu tak jasně převládá kombinace silné role státu, jenž dominuje politickým sféram a omezuje prostor pro občanskou společnost, s relativně slabou rolí malého a středního soukromého sektoru a intenzifikačního procesu ekonomické reformy – jenž je řízen v souladu s dominantními ekonomickými přístupy a recepty.

Stojí za připomenutí, že geostrategický význam regionu a bohatství jeho přírodních zdrojů často přitahují globální a hegemonické globální zájmy. Jedním z faktorů, které zvýšily zájem o tento region, je skutečnost, že v postkoloniálním období většina arabských států přijala „antiimperialistickou“ zahraniční politiku. Násirovský Egypt byl jedním vůdců bandungského procesu (1955) a bloku nezúčastněných států.¹² Navíc země jako Alžírsko sehrály klíčovou roli ve vzniku skupiny G77 a podpoře diskurzu o rozvoji na půdě OSN.

V arabských zemích sehrával vůdčí roli v ekonomických a sociálních záležitostech stát; v šedesátých letech přijaly vládnoucí skupiny, které se dostaly k moci, levicovou, socialistickou ideologii a agendu slibující ekonomický blahobyt a sociální spravedlnost. V těchto raných dnech po skončení národně osvobozenického boje arabské země podobně jako jiné rozvojové země projevovaly větší nadšení pro institucionalizaci sociálních a ekonomických práv v národním zákonodárství a ústavách než práv politických a občanských. Zatímco první skupina byla v souladu se systémem sociálního státu, který byl v regionu normou, politická a občanská práva hrozila ztrátou mocenské kontroly. Arabské státy tudíž vládly pevnou rukou a potlačovaly politické a občanské svobody.

V důsledku toho v sedmdesátých letech, když státy nedokázaly vybudovat instituce zajišťující respektování politických a občanských práv, začala veřejnost naléhavě požadovat reformu a změny. To se stalo na úkor ekonomických a sociálních práv, jejichž význam byl v té době minimalizován. Současně západní vlády stejně jako mezinárodní finanční instituce reagovaly na politický postoj arabských zemí tím, že aktivně podporovaly iniciativy pro změny v oblasti.

Od začátku devadesátých let reagovala západní strategie vůči této oblasti na světové geopolitické

Obchodní dohody mají dnes přímý vliv na hlavní ekonomická, sociální a kulturní práva včetně práv na participaci, potravu, zdraví, vzdělání a zaměstnání.

změny revizí a větším soustředěním svého přístupu. Tyto strategie – posílené po událostech 11. září – našly své vyjádření v několika politických, ekonomických a sociálních iniciativách, počínaje strategií strukturálního přizpůsobení zaváděnou Světovou bankou (WB) a Mezinárodním měnovým fondem (IMF), k čemuž docházelo už koncem sedmdesátých let a v osmdesátých letech. Za ní následovalo evropsko-středomořské partnerství (Barcelonský proces), projekt „Širší Střední východ“ (Broader Middle East) a nekonečná řada návrhů mezinárodních finančních institucí. Tyto návrhy byly prezentovány jako reformy dotýkající se základních ekonomických a sociálních struktur regionu.¹³ Cizí reformní iniciativy vsuktu přicházely spojeny – přímo nebo nepřímo – s agendami ekonomické liberalizace, přičemž národní a regionální iniciativy zaujaly k převážně neoliberalním receptům navrhovaným v těchto agendách postoj pasivního akceptování.

Měníci se role státu v procesu rozvoje

Po skončení koloniální éry dosáhl region významného růstu a sociálního pokroku. Ve své zprávě „Práce, růst a vládnutí v regionu Středního východu a severní Afriky“ (Labour, Growth and Governance in the MENA Region) WB konstatuje, že se model rozvoje uplatňovaný arabskými zeměmi v tomto období opíral o souhrnnou roli, kterou sehrával stát jako poskytovatel sociálních služeb zahrnujících školství, zdravotnictví a subvencování potravin. WB poznamenává, že arabské země v tomto období dokázaly dosáhnout značného pokroku v sociálním vývoji.

V sedmdesátých a osmdesátých letech se role států začala snižovat, přičemž docházelo k liberalizaci ekonomiky a obchodu jako součástí programů přizpůsobení, které doporučovaly WB a IMF. V tomto období začala v arabských zemích demontáž existující společenské smlouvy mezi státem a občany. Navíc arabské země v tomto období přecházely od státem řízených ekonomik a růstových politik založených na nahrazování importů k přístupům více zaměřeným na nahrazování exportů. Jak už bylo řečeno, k tomuto přechodu došlo za represivních režimů, které opustily rozvojové a osvobozenické cíle¹⁴ a více se staraly o to, aby si udržely své mocenské pozice.

Dnes je rozvoj regionu paralyzován. Sociálně-ekonomická krize s sebou nese neexistenci růstu, nezaměstnanost, nerovnováhu mezi výrobními odvětvími a zhoršování ukazatelů distribuce příjmů a bohatství. Ekonomické struktury trpí nízkou

produktivitou, slabou diverzifikací, nedostatkem investic do produktivních odvětví. Situaci dále zhoršuje nevyvážené rozdělení bohatství mezi zeměmi tohoto regionu: některé patří k nejbohatším zemím světa (např. Sjednocené arabské emiráty), některé (jako např. Somálsko) k nejhudším.

Země arabského regionu tak čelí zhoršování úrovně vzdělávání, zejména ve venkovských oblastech, a oslabování vazby mezi učebními osnovami a potřebami výroby a trhu práce. Rozšíření přístupů ke vzdělání, jeden z nejdůležitějších výdobytků éry národní nezávislosti, nebylo doplněno nutnou modernizací vzdělávacího systému. Pokud jde o zdravotnické projekty a sociální sítě, zůstávají omezeny na specifické třídy, jsou obklopeny složitými byrokratickými procedurami a poskytují nekvalitní služby.¹⁵

Navíc arabský region prochází v důsledku globalizace a své polohy na styku tří kontinentů (Asie, Afriky a Evropy) dramatickou proměnou systémů práce a výroby. To vyvolává podle Arabské organizace práce (ALO, Arab Labour Organization)¹⁶ vzrůst nezaměstnanosti zejména mezi vzdělanými mladými lidmi a ženami. Dále se zhoršuje už tak nedostatečná sociální ochrana domácích i cizích pracovníků v regionu, který bude v nejbližších 20 letech potřebovat vytvoření asi 100 milionů nových pracovních příležitostí.¹⁷

Generální ředitel ILO Juan Somavia popisuje tuto situaci slovy: „základní otázky svobody sdružování a kolektivního vyjednávání se stále víc a víc považují nejen za cíle samy o sobě, ale také za prostředky k dosažení růstu a spravedlnosti“. Somavia zdůrazňuje, že „tento současný model globalizace nespňuje očekávání obvyčejných lidí... nerovnosti rostou, nespokojenost stoupá a nepřátel bezpečnosti lidí v každé společnosti rozdmýchávají plameny sváru“.¹⁸

Co přináší regionu cizí reformní iniciativy?

V tomto kontextu vychází značná část dnešních reformních návrhů z ekonomických zájmů rozvinutých zemí, které jsou angažovány v tomto regionu, a odráží hegemonii neoliberalního, na korporace zaměřeného přístupu, který tyto země podporují. Tyto recepty prosazují reformní proces, který omezuje roli veřejného sektoru a vede k větší závislosti na obchodu a investicích jako prostředcích k dosažení rychlého ekonomického růstu a vytváření pracovních příležitostí.¹⁹

15 Tato pasáž se opírá o výzkumy a analýzy uvedené v Milner and Kubota, *op. cit.*

16 Vystoupení generálního ředitele ALO Ahmada Mohammada Luqmana na společné konferenci ALO a ILO v Ženevě (ILO News).

17 Die údajů ILO a ALO.

18 Vystoupení generálního ředitele ILO Juana Somavii na 35. zasedání Arabské konference práce v Sharm el Sheikh, Egypt, www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/I-News/lang-en/WCMS_090684/index.htm.

19 World Bank (2003). Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging the World.

12 About Chakra, Sanaa (2007). „Establishing Democracy in the Arab Region: A Comparative Approach to International and Regional Initiatives (Political, Economic and Social)“, dokument vypracovaný pro ANND.

13 Milner and Kubota, *op. cit.*

14 *Ibid*

Tyto reformy však nejsou doprovázeny reformami nebo změnami v jiných sférách. To omezuje schopnost prosakování ekonomických přínosů směrem dolů k lidem.

Globalizace má podle svých příznivců vytvářet nové prostory pro participaci lidí; v důsledku toho se má u autokratických režimů snížit schopnost přežít. Drsná realita však odhaluje nedostatky této teorie: v autokraciích tohoto regionu, ať jsou to monarchie, systémy jediné strany nebo země ovládané vojenskými juntami, se z nových vzdělaných elit stávají marginalizované skupiny trpící omezeností horizontu společenského vzestupu, monopolizací rozhodování uzavřenými procesy dělení moci, zaostalými vzorci politické reprezentace stejně jako flagrantním porušováním lidských práv a veřejných i soukromých svobod.²⁰ Co je ještě horší, tyto autokratické režimy jsou posilovány ekonomickou liberalizací, která jim nabízí další možnosti ovládnání ekonomickými nástroji. S tím, jak se zachovává a zvyšuje koncentrace bohatství v rukou malého počtu lidí, jsou tyto lidé často totožní s těmi, kdo mají také kontrolu nad politickou mocí.

Dnes se ekonomická globalizace stala procesem, který určuje politický scénář a nástroje participace na globální, regionální a národní frontě.²¹ Tento kontext má sklon k omezování diskuse o rozvoji na ekonomický růst na úkor lidského rozvoje a demokracie a k omezování diskuse o demokracii na formálně procedurální demokracii na úkor podstatné demokracie,²² jež zahrnuje zlepšování ekonomické situace většiny lidí a bezprávné chudiny.²³

Avšak ekonomické reformy a politické přístupy, které naše země v současnosti přijímají, nevedou k růstu možností politické volby; naopak zvyšují politické napětí a překrucování: podporují procedurální spíše než podstatnou demokracii. Ve skutečnosti lidé v některých arabských zemích žijí už po desetiletí v podmínkách výjimečného stavu; v jiných státech je porušování lidských práv každodenní praxí. Zahraniční účastníci hry obhajují údajnou obranu demokracie, ale ve skutečnosti podle všeho dávají v regionu naopak přednost autoritářskému vládnutí, aby dosáhli rea-

20 Milner and Kubota, *op.cit.*

21 Yaseen, Sayed (2008). „End of Representative Democracy“. Vyšlo v libanonských novinách An-Nahar 24. dubna 2008.

22 Podstatná demokracie je forma demokracie, která působí v zájmu ovládaných a projevuje se rovnou účastí všech skupin společnosti v politickém procesu. Tento typ demokracie lze také nazývat funkční demokracií. Procedurální demokracie je státní systém, v němž jsou přítomny relevantní formy demokracie, ale který není ve skutečnosti řízen demokraticky; lid nebo občané státu v něm mají menší vliv. Tento typ demokracie vychází z předpokladu, že jádrem autority vkládané do volených představitelů je volební proces a zajišťuje, aby byly patřičně dodržovány všechny volební procedury (nebo aby se tak aspoň jevily). Lze jej popsat jako demokracii (tj. volbu představitelů lidmi), v níž jsou přítomny pouze základní struktury a instituce.

23 Milner and Kubota, *op.cit.*

ARABSKÉ ZEMĚ A VŠEOBECNÁ DEKLARACE LIDSKÝCH PRÁV

Většina arabských zemí uznává Všeobecnou listinu práv zahrnující Všeobecnou deklaraci lidských práv (UDHR, Universal Declaration of Human Rights) a Mezinárodní úmluvu o sociálních, ekonomických a kulturních právech. UDHR zakotvuje úplnost a nedělitelnost všech práv - ekonomických, sociálních, kulturních, politických a občanských.

V posledních desetiletích je však UDHR stále větší měrou zpochybňována jak globálně tak v regionu prosazováním a upřednostňováním „války proti teroru“, vzestupem ideologií prosazujících nadřazenost té či oné kultury a umělým oddělováním sociálních, ekonomických a kulturních práv od politických a občanských práv. K tomu je třeba přidat další rušivý faktor: problematiku národní suverenity v rámci debaty o tom, kdo odpovídá za uskutečňování UDHR (státy, občanská společnost nebo mezinárodní společenství).

Zial Abdel Samad. Prezentace u příležitosti 60. výročí Všeobecné deklaraci lidských práv (Arab NGO Network for Development).

lizace agresivní neoliberální agendy, přičemž marginalizují práva lidí. To pak podle všeho dává za pravdu teorii tvrdící, že autoritářské vlády mají větší schopnost zahájit a udržet v chodu velké ekonomické reformy.²⁴

Když liberalizace obchodu vede k přímému porušování práv občanů

V letech 2005-2006 činila průměrná výše cla na průmyslové výrobky v regionu 24-26 % v zemích, jako je Tunisko, Džibuti a Maroko, 18-20 % v Alžírsku, Egyptě a Súdánu, 10-12 % v Jordánsku a Mauretánii, 5-7 % v Libanonu, Jemenu a zemích Zálivu. Průměrná výše cla na zemědělskou produkci se pohybuje mezi 23 % a 65 %. Tyto celní sazby, často nižší než sazby uplatňované v jiných rozvojových zemích, jsou ukazatelem stupně a rozsahu, který dosáhla liberalizace v regionu.²⁵

Dohoda o kvalifikovaných industriálních zónách

Nevhodné politiky ekonomické liberalizace, které jsou dnes přijímány, se nezaměřují pouze na politický prostor v zemích, kde jsou uskutečňovány; obchodní dohody vyjednané a podepsané v této souvislosti jsou v přímém rozporu s lidskými právy jejich obyvatel.

Tak například ještě před uzavřením dvojstranné dohody o volném obchodu mezi Jordánskem a Spojenými státy (2001) tyto dvě země podepsaly dohodu o kvalifikované industriální zóně (QIZ). Tato dohoda požaduje, aby 11 % průmyslových vstupů Jordánska přicházelo z Izraele, čímž přehnaně spojuje ekonomickou politiku USA v regionu s americkou podporou Izraele, a to dokonce ještě před dosažením politické dohody o právech palestinského lidu. Normalizace vztahů s Izraelem se tak stává procesem nezávislým

24 *Ibid.*

25 Tyto údaje byly převzaty z nepublikovaného výzkumného materiálu zpracovaného pro Rozvojový program Spojených národů v arabském regionu.

na politických jednáních, která mají najít spravedlivé řešení palestínsko-izraelského konfliktu.

Navíc kromě této geopolitické problematiky vede deregulace spojená s dohodou k přímému porušování pracovních zákonů a práv, jako jsou nízké mzdy, nepříznivé pracovní podmínky, neexistence zdravotního pojištění, nadměrná pracovní doba, porušování práva na přiměřenou práci, deregulace propouštění pracovníků, neexistence školení a odborného výcviku.

Jordánské QUIZy jsou většinou obsazeny společnostmi se zahraničními vlastníky – převážně asijskými – přičemž 60 % z jejich přibližně 60 000 pracovníků pochází ze zahraničí.²⁶ Tisíce zahraničních a jordánských pracovníků, většinou žen z venkovských oblastí Jordánska, jsou zaměstnávány za nevhodných podmínek v objektech vyrábějících pro nadnárodní firmy, jako je Wal-Mart, Gloria Vanderbilt, Target a Kohl's.

Desetitiscům zahraničních dělnic, většinou z Bangladéše, Číny, Indie a Srí Lanky byly po příchodu do Jordánska odebrány pasy a tyto ženy byly nuceny pracovat až 109 hodin týdně.²⁷ Některé upadly do nedobrovolného nevolnictví, byly znásilňovány vedoucím a nuceny pracovat ve směnách trvajících 24, 38 a dokonce i 72 hodin. V některých případech byly pracovnice požadující správné odměňování vězněny.

V továrně s názvem Al Safa, kde se šilo oblečení pro firmu Gloria Vanderbilt, se oběsila mladá žena poté, co byla znásilněna vedoucím. Pracovnice dostávaly průměrnou mzdu dva centy na hodinu. Byly také týrány pohlavkováním, kopáním, bitím a údery holemi

26 Yerkey, Gary G. (2006). „Bilateral Agreements: Jordan Cracks Down on Firms Exploiting Foreign Workers in Violation of Trade Pact“. Bureau of national affairs. Dostupné online na www.nlcnet.org/article.php?id=70.

27 „US government asked to investigate allegations, Jordan rocked by abuse claims“, 5 May 2006, dostupné online na www.emergingtextiles.com/?q=art&s=060505jmark&r=free&n=1.

a opasky.²⁸ Poté co Národní výbor práce (National Labour Committee), skupina na obranu dělníků sídlící v New Yorku,²⁹ odhalil tyto praktiky a informoval o nich, zahraniční pracovníci ze společností, které se zapletly do porušování pracovních práv, byli přesunuti do svých mateřských zemí nebo do jiných společností.³⁰

Také Egypt podepsal QIZ. Tato dohoda někdy představuje základ pro podepsání dvojstranné dohody o volném obchodu (FTA, Free Trade Agreement) se Spojenými státy. V současnosti mají USA dvojstranné FTA s následujícími zeměmi arabského regionu: Jordánskem (2001), Marokem (2005), Bahrajnem (2006) a Ománem (2006). Ukázalo se, že dohody FTA prosazované Spojenými státy zmenšují politický prostor pro rozhodování na národní úrovni, protože ukládají odvětvím služeb mnohem přísnější liberalizační podmínky než dohody v rámci WTO. Dohody FTA zavazují země, aby liberalizovaly všechna odvětví služeb zahrnutá do smlouvy, čímž je otevírají privatizaci.³¹ V důsledku toho se mnohé arabské země vzdaly možnosti regulovat rovný přístup občanů k základním službám, jako je vzdělávání, zdravotnictví, zásobování vodou a další.

Evropsko-středozevní partnerství

Také v souvislosti s evropsko-středozevními partnerstvím zahájeným v rámci Barcelonského procesu podepsalo osm arabských zemí³² s Evropskou unií obchodní dohody o přidružení, jejichž cílem je vytvoření Evropsko-středozevní zóny volného obchodu (EMFTA, Euro-Mediterranean Free Trade Area) do roku 2010. Ačkoliv jsou dohody celkově formulovány jako údajně komplexní partnerství, jehož cílem je rozvoj, mír a bezpečnost v severním i jižním puvodí Středozevního moře, zcela jim chybí ohled na sociální a ekonomická práva. Zpráva, kterou vypracovala Evropsko-středozevní síť pro lidská práva (Euro-Mediterranean Human Rights Network) (Byrne and Shamas, 2002), poukázala na skoro úplnou absenci metodologického myšlení evropských a evropsko-středozevních institucí v otázce ekonomických a sociálních práv a role těchto práv v celkové konstrukci dohod.³³ I tam, kde jsou do partnerství za-

GLOBALIZACE A SOCIÁLNÍ BÍDA

„Neoliberalismus a příslib materiálního blaha je ostře vyvracen na jedné straně současnou existencí groteskních koncentrací bohatství a privilegií a na druhé straně bezprecedentním rozsahem chudoby, ponižující bída, nerovnosti a marginalizace. Co je nejdůležitější, globalizace vystavuje rozsáhlé populace fakticky ve všech částech světa nelítostné tržní racionalitě, jež podporuje existující nerovnosti a prohlubuje sociální bídu.“

Mustafa Kamal Pasha, 1999: 180-181.¹

1 Thadani, Veena (2006). „Globalization and Its Contradictions; Democracy and Development in the Sub-Continent“. New York University, práce předložená na British International Studies Conference, University College, Cork.

hrnuta lidská práva, jsou orientována na práva politická a občanská. Jestliže bude ovšem chybět souběžný zájem o ekonomická a sociální práva, může se stát ohled na občanská práva prázdnu formalitou.³⁴

Celkově vzato, nebyly provedeny žádné studie vyhodnocující dopady těchto dohod před jejich podepsáním ani po něm. EU objedнала jediné hodnocení udržitelnosti EMFTA, které pořád ještě probíhá a jehož cílem je posoudit důsledky odstranění celních a necelních bariér pro průmyslové výrobky, zemědělství, služby a liberalizaci obchodu mezi zeměmi Jihu. Studie naznačila, že liberalizace obchodu mezi EU a partnerskými zeměmi Středozevní (MPC, Mediterranean Partner Countries) vyvolá značné sociální problémy především v krátkodobé a střednědobé perspektivě.

Studie také zdůrazňuje, že země MPC ztíží dosahování Rozvojevých cílů tisíciletí (Millennium Development Goals), přičemž konstatuje, „výrazně nepříznivé účinky na cíle číslo jedna (chudoba), dvě (vzdělávání) a čtyři a pět (zdravotnictví), a smíšené účinky na cíl číslo sedm (životní prostředí). Potenciální nepříznivé účinky souvisejí se ztrátou příjmů z celních poplatků, hlavně v důsledku liberalizace průmyslových výrobků, což ještě dále zhoršují účinky dalších složek scénáře EMFTA. „Bez účinného tlumení těchto krátkodobých dopadů mohou některé z nich pokračovat dlouhodobě,“

„Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership“. Universidad Carlos III of Madrid, Spain; Human Rights Centre, Essex University, Euro-Mediterranean Human Rights Network.

34 *Ibid.*

vyšvětluje studie. Země MPC podle ní očekává „významný vzrůst nezaměstnanosti, pád mzdových tarifů a v některých zemích významný pokles vládních příjmů, s potenciálem následných sociálních dopadů prostřednictvím omezování výdajů na zdravotnictví, školství a programy sociální podpory“. Očekává se dále, že proces liberalizace povede ke „větší zranitelnosti chudých domácností výkyvy cen základních potravin na světovém trhu a k nepříznivým dopadům na postavení, životní úroveň a zdravotní stav venkovských žen, souvisejícím se zrychleným přechodem od tradičního zemědělství ke komerčnímu.“

Ovšem bez ohledu na tyto předvídané nepříznivé důsledky se politika dál pohybuje stejným směrem. Vypadá to tak, že příslušné země a politiky nejsou přístupné diskusi.

Jaký druh ekonomických a sociálních reforem má zapotřebí region?

Arabský region nemá jasné a transparentní národní agendy sociálně-ekonomických reforem. Politické potíže jsou často využívány jako záminky k nastolení výjimečného stavu, který přerušuje národní politické procesy. Režimy u moci si nedokázaly poradit s naléhavými sociálně-ekonomickými problémy regionu a provedené ekonomické reformy reagují hlavně na požadavky velkých mezinárodních institucí a partnerských rozvinutých zemí, přičemž nutně neslouží místním potřebám a prioritám.

Alexandrijská deklarace, jedna z vůdčích deklarací o reformě v regionu a jediná souhrnná iniciativa občanské společnosti ve prospěch reformy, je výsledkem konference arabské občanské společnosti konané v egyptské Alexandrii v březnu 2004.³⁵ Deklarace³⁶ prohlašuje, že se neberou v úvahu aspekty, jež jsou klíčové pro jakýkoliv reformní proces, který se má podniknout v regionu, jako jsou spory o orientaci ekonomického systému, novou definici role státu, vztah mezi státem a trhem a sociální dimenze rozvoje.

Jak se zdůrazňuje v deklaraci, je nutno zabývat se chudobou v jejich celkových a rozmanitých rozměrech zahrnujících sociální a politickou marginalizaci, neexistující participaci a omezené možnosti vzestupné

28 Kernaghan, Charles (2006). „U.S. Jordan Free Trade Agreement Descends Into Human Trafficking & Involuntary Servitude: Tens of Thousands of Guest Workers Held in Involuntary Servitude“. National Labour Committee.

29 Webová stránka Národního výboru práce: www.nlcnet.org/index.php.

30 „QIZ workers relocated following investigations“, Jordan Times, 5 July 2006.

31 Při přístupu založeném na negativních seznámeních země určují, o kterých službách nepovedou jednání, přičemž všechny ostatní služby budou do jednání zahrnuty; při přístupu založeném na pozitivních seznámeních země naopak konkrétně stanoví, které služby budou zahrnuty do dohody, zatímco neoznačené služby zůstanou mimo ni.

32 Z arabských zemí podepsaly obchodní dohodu o přidružení k EU Libanon, Egypt, Jordánsko, Palestinská správa, Maroko, Tunisko a Alžírsko. O dohodě Sýrie s EU se ještě stále jedná.

33 Martin, Ivan, Byrne, Iain and Schade-Poul, Marc (2004).

35 Konference byla zorganizována Alexandrijskou knihovnou a Ligou arabských států ve spolupráci s Arabskou podnikatelskou radou (Arab Business Council). Tato rada byla založena roku 2003 a slouží jako poradní orgán Světového ekonomického fóra pro jeho strategii v arabském světě. Zpráva o arabské konkurenceschopnosti (The Arab Competitiveness Report) za rok 2005, kterou vydalo Světové ekonomické fórum, www.weforum.org, a která se zabývá návrhy na ekonomické reformy v arabských zemích, hovoří o nutných reformách institucí veřejného sektoru a trhu práce, vládní a konkurenceschopnosti, strukturálních reformách, investičním klimatu a roli soukromého sektoru, přímých zahraničních investicích, kooperativních vztazích a liberalizačních politikách, vládních výdajích a likviditě, a také o roli žen.

36 Deklarace je přístupná na www.bibalex.org/art/en/Files/Document.pdf.

mobility. Signatáři deklarace jsou přesvědčeni, že ekonomický růst sám o sobě není dostatečným nástrojem pro omezování chudoby. Vyzývají proto k urychlení opatření k boji proti chudobě v souladu s Deklarací tisíciletí přijatou Organizací spojených národů.

Další velký problém představuje zaměstnanost. Deklarace navrhuje zesílení podpory programů financování středních a malých podniků, zvyšování účasti žen v pracovním procesu a přezkoumání současných ekonomických politik z hlediska plné zaměstnanosti. Vytváření pracovních příležitostí a snižování nezaměstnanosti zůstává hlavní rozvojovou výzvou, která stojí před regionem. Míra nezaměstnanosti od poloviny 80. let roste a nyní podle oficiálních údajů v průměru přesahuje 15 % pracovní síly. Skutečná nezaměstnanost je pravděpodobně mnohem vyšší.

Z tohoto důvodu je naprosto nutné přezkoumat ekonomické a sociální politiky v oblasti a jejich vzájemný vztah s politickými a občanskými právy a blahobytem. Arabská občanská společnost a instituce soukromého (podnikatelského) sektoru mohou významně přispět k ekonomické reformě. Podmínkou tohoto příspěvku je účast na stanovení priorit a práce na realizaci opatření ruku v ruce s vládami. ■

Alexandrijská deklarace, jedna z vůdčích deklarací o reformě v regionu a jediná souhrnná iniciativa občanské společnosti ve prospěch reformy, zdůrazňuje nutnost zabývat se chudobou v jejich celkových arozmanitýchrozměrechzahrnujícíchsociální a politickou marginalizaci, neexistující participaci a omezené možnosti vzestupné mobility.

Odkazy

- Atkinson, Anthony (2002). "Top Incomes in the United Kingdom over the Twentieth Century", Nuffield College, Oxford.
- Chang, Ha-Joon and Grabel, Ilene (2004). *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. New York: Z Books.
- DeMartino, George (2000). *Global Economy, Global Justice: Theoretical Objections and Policy Alternatives to NeoLiberalism*. London: Routledge.
- Dervis, Kamal (2005). *A Better Globalization: Legitimacy, Governance and Reform*. Washington DC: Center for Global Development.
- Freidman, Benjamin M. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. New York: Vintage Books of Random House, Inc.
- Grabel, Ilene (2002). "Neo-Liberal Finance and Crisis in the Developing World", *Monthly Review*, 53 (11).
- Krugman, Paul (2002) "For Richer", *New York Times*, 20 October.
- Rodrik, Dani (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?". *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 997-1032, Harvard University.
- Soros, George (1998). *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. London: Little Brown and Co.
- Stiglitz, Joseph (2006). *Making Globalization Work*. New York: Norton and Co.