

# ◎ TEMATICKÉ ČLÁNKY

# Hospodářská krize – čas pro nový sociální úděl

Stále více lidí si uvědomuje, že globální finanční krize je pouhým symptomem většího systémového problému, krize „reálné ekonomiky“, který si ti, kdo jsou za něj zodpovědní, odmítají připustit. Kapitalistický systém nelze reformovat nebo záplatovat pomocí nedostatečných sociálních opatření, která ponechávají základ jeho společenské logiky beze změny. Pouze úplná transformace společnosti, uspořádaná kolem nové logiky, může dát vzniknout světu, v němž hlavní prioritou budou lidské potřeby, nikoli zisky firem.

Edward Oyugi  
Social Development Network, Nairobi, Keňa

Dynamizmus a agregované bohatství, které kapitalistický systém dokázal vyprodukovat v posledních dvou letech, byly draze vykoupeny. Tento systém dokázal s obdivuhodnou pružností odolávat vnitřním i vnějším výzvám, ale vytvářel při tom nezanedbatelné náklady jak pro lidské účastníky, tak i pro životní prostředí.

S postupným úpadkem tohoto systému čelí jeho oběti i ti, kdo z něj těží, nelehkému úkolu vyrovnat se s poklesem produktivity, nedostatkem rovnosti, rozšířenou chudobou a prohlubující se neschopností zajistit spravedlivé rozdělení prostředků. Lidé si čím dál častěji uvědomují, že globální finanční krize je pouhým symptomem většího systémového problému. Čelíme krizi „reálné ekonomiky“ – krizi kapitalizmu, který netrpí jen přechodnými neduhy, ale smrtelnou chorobou.<sup>1</sup>

V minulosti kapitalizmus přežíval díky tomu, že se opakovaně očisťoval od zadluženosti a endemického společensko-demokratického deficitu tím, že náklady nezbytných strategických proměn přenášel na slabé a chudé. Krize skončila jedině po masivní devalvaci či likvidaci kapitálu, doprovázené rozsáhlou nezaměstnaností a propadem mezd. Následně docházelo k opětovnému nárůstu míry zisku, který byl motivován vyhlídkou na návrat ke stejnému, ne-li ještě vyššímu tempu hospodářského růstu.

Kapitalizmus tedy ničí předivo společnosti tím, že zvyšuje nezaměstnanost, vyostřuje sociální rozbroje a vytváří napětí ve společnosti. Výsledkem je rostoucí nerovnost, masivní nezaměstnanost a nepřipustné rozšíření chudoby mezi většinu obyvatelstva. V našem případě se objevily charakteristické projevy krize, ale zdá se, že všechna léčebná opatření se míjí účinkem. Je vidět, že:

- Sociální a humanitární potřeby neustále eskalují, zatímco zdroje potřebné k jejich uspokojení setrvale ubývají, anebo v mnoha případech jednoduše mizí. Ukázkovým příkladem je situace Řecka v roce 2010.

- Sociální koheze čelí silnému, po desetiletí nepoznanému napětí, které vyplývá ze skutečnosti, že méně privilegované skupiny soutěží o stále obtížněji dostupné služby, zatímco více a více domácností se nově dostává do kategorie „zranitelných“, čili závislých na vnější podpoře z jiných než tradičních zdrojů.
- Ziskům vytvořeným napříč regiony v průběhu posledního desetiletí hrozí nebezpečí, že budou úplně ztraceny, a to nejen v rozvojových zemích, ale i v těch rozvinutých.
- Růst je umělý, je-li poháněn nezaměstnaností.

## Systémový rámec krize

Tuto krizi zaviny neoliberalní politiky, motivované zájmy korporátního sektoru. Není však úplně přesné tvrdit, že neoliberalizmus znamená deregulaci trhů; jde spíše o regulaci trhu v zájmu vlastníků kapitálu, jak je vidět na vydávání patentů. „Intelektuální vlastnictví“ bylo odněpaměti neregulované – ti, kdo vynalezli kolo a zemědělství, na těchto vynálezech nikdy nezbohatli, přestože je využívaly všechny následující generace. Jen v prostředí kapitalizmu se společnosti předhánějí v tom, aby si patentovaly nejen vlastní, ale i cizí objevy a vynálezy, takže například farmaceutické společnosti při prodeji život zachraňujících léků dosahují až obscenních zisků, ale zároveň svou cenovou politikou odsuzují většinu pacientů k smrti.

Pokud tedy máme diskutovat o regulaci nebo její absenci, je důležité mít na paměti skutečnost, že za podmínek určité politické ekonomie bude ten i onen přístup stranit zájmem hegemonů. To, co působí dojmem nedostatečné regulace, se při bližším zkoumání může projevit jako regulace listivá a vyhovující zájmům vládnoucí části společnosti.

Neoliberalizmus obvykle zajišťoval, že regulace na ochranu veřejnosti a zejména ekonomicky znevýhodněných občanů byly „odstraněny“. Právě z toho důvodu jsme už od 80. let minulého století ve většině rozvinutých kapitalistických ekonomik svědky učiněných deregulačních orgií, které se pod vlivem Mezinárodního měnového fondu a Světové banky rychle rozšířily po celém světě. Aby neoliberalizmus mohl skrze Washingtonský konsenzus dál zapouštět své kořeny do světové ekonomiky, byl roku 1999 odvolán Glass-Steagallův zákon o bankovníctví. Ten byl přijat roku 1933 v reakci na kolaps bankovního systému a jeho cílem bylo oddělit komerční bankovníctví (shromažďování vkladů a poskytování úvěrů) od mnohem nebezpečnějšího investičního bankovníctví (financování a prodej cenných papírů) a pozastavit tak run na banky. Po deregulaci pomohla

následná divoká „revoluce v sekuritizaci“ konsolidovat elitní válečníky globální kapitalistické ekonomiky – podvodníky z Wall Street.

Systém spočívá v neplánované interakci tisíců mnohonárodnostních korporací a významných vlád globálního Severu. Funguje více méně jako dopravní systém bez značení pruhů, dopravních značek, omezení rychlosti, ba dokonce i bez jasného pravidla, které určuje, po které straně silnice se má jezdit. Není pochyb o tom, že za těchto podmínek bude těžké zabránit tomu, aby se srážka ve finančním sektoru během příštích měsíců nebo roků prohloubila v něco mnohem vážnějšího. Čím dříve vezmeme na vědomí skutečnost, že z kapitalizmu profituje jen menšina, tím dříve vytvoříme demokratické řešení pro většinu. Pokud je příčina tohoto nekončícího utrpení systémová, pak musí být systémové i její řešení.

## Přenašeče nárazů

Procesy mezinárodní ekonomické integrace stále častěji ponechávají státům ležícím na periferii ekonomického dění – tedy převážně chudším ekonomikám – menší manévrovací prostor pro regulaci podmínek, které definují vztahy mezi kapitálem a prací, operační mechanismy a podmínky vstupu na vnitřní trhy i dimenze rozpočtového určení pro spravedlivý společenský rozvoj. Za předpokladu, že státy i nadále zůstávají legitimním rámcem systémů formální politické participace, existuje potenciální riziko, že s rozšiřováním vlivu těchto procesů dojde ke vzniku legislativního vakuu.

Pro mnoho zemí a společností na Jihu byla zrychlená integrace do globální ekonomikyována rostoucí nerovností a marginalizací. Lokální i národní institucionální rámec a instrumenty sociální politiky byly podkopány a přestaly být efektivními nástroji v boji s dopady neoliberalní globalizace. Nadnárodní entity jako Mezinárodní měnový fond, Světová banka a Světová obchodní organizace ovlivňují nejen rozdělování, regulaci a poskytování sociální podpory na globální úrovni, ale také podobu národní a lokální sociální politiky. Právě tím mohou způsobit vyloučení velkých částí společnosti.<sup>2</sup>

Naneštěstí se ve většině zemí na Jihu nevyvinula nutná obezřetnost a schopnost rychle stisknout tlačítko reset, aby si buď znovu získaly politický prostor nutný pro zajištění ochrany sociálně slabších členů jejich společnosti, nebo aby přerušily kanály, které do jejich země přenašejí dopady krize. Na makroekonomické úrovni

1 Více na toto téma viz F. William Engdahl, „Finanční tsunami: Konec světa tak, jak ho známe“ (\"Financial Tsunami: The End of the World as We Knew It\"), Global Research, 30. září 2008; Henryk Grossmann, *Zákon akumulace a kolaps kapitalistického systému (The Law of Accumulation and Breakdown of the Capitalist System)*, přel. Jaiurus Banaji, Londýn, Pluto Press, 1992; Rudolph Hilferding, *Finanční kapitál – studie poslední fáze vývoje kapitalizmu (Finance Capital – A Study of the Latest Phase of Capitalist Development)*, přel. Morris Wainick a Sam Gordon, Londýn, Routledge a Kegan Paul, 1981.

2 Bob Deacon, Michelle Hulseová a Paul Stubbs, *Globální sociální politika: Mezinárodní organizace a budoucnost blahobytu (Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare)*, Londýn, Sage, 1997.

byly rozvojové země zasaženy krizí především skrze následující přenosové mechanismy:

- neregulované finanční trhy,
- mezinárodní obchod, nerovnovážně vychýlený ve prospěch mocných průmyslových ekonomik Severu,
- neregulované kapitálové toky do lokalit atraktivnějších pro akumulaci kapitálu,
- špatná rozpočtová politika,
- kontraproduktivní rozvojová pomoc,
- korupce.

Mechanismy sociální ochrany, které by mohly chránit před negativními vlivy výše uvedeného, se skládají z celé řady kategorií a odpovídajících intervenčních nástrojů. Zaprvé, na rovině ochrany, by opatření jako sociální asistence prostřednictvím veřejných i soukromých transferů, nemocenské dávky, penzijní připojištění a sociální služby mohly poskytnout okamžitou úlevu těm nejzranitelnějším členům společnosti. Například Světová banka odhaduje, že finanční obnosy obyvatel zaměstnaných v zahraničí poslané zpět do Keni (remittance) snížily množství lidí žijících v naprosté chudobě o 8,5 %.<sup>3</sup> V druhé polovině roku 2008 však Keňa zažila drastický propad těchto peněz přesahující 10 %.

Zadruhé, na rovině prevence, by mechanismy jako sociální pojištění, sociální transfery a záložny mohly pomoci předejít poškození tradičních přizpůsobovacích strategií a mechanismů. Zatřetí, na rovině propagace, by bylo možné zpřístupnit celou řadu ekonomických příležitostí, a to s pomocí nástrojů jako jednoduchý a udržitelný přístup k úvěrům, zproštění poplatků za vzdělání, podpora školního stravování, programy veřejně prospěšných prací a podpora začínajících zemědělců. To by pochoptitelně posilovalo odolnost skrze zvýšenou diverzifikaci způsobů obživy a sociálního zabezpečení vůbec.

Konečně na rovině transformace společnosti by bylo možné pomoci mechanismy sociální ochrany vyřešit celou řadu systémových slabin<sup>4</sup>, počínaje podporou práv menšin až po vznik vhodných sociálních fondů pro antidiskriminační politiku. I tím by byla usnadněna žádoucí transformace sociálních vztahů, která by vedla

k drastickému omezení sociálního vyloučení, které se stalo příčinou neustálých konfliktů.

### Úkoly sociální ochrany

Současná krize se dotkla mnoha částí společnosti, ačkoli se v každé z nich projevila jiným způsobem v závislosti na zeměpisné poloze, socio-ekonomickém postavení a primárním zdroji zajišťování obživy. Země s vlivnými společenskými hnutími a výraznou tradicí dožadovat se sociálních požadavků slabších (jako Indonésie, Filipíny a některé země Jižní Ameriky) stavěly na dynamice průběžných reforem a dosáhly pozoruhodných úspěchů.

Například v Indonésii vláda považovala za moudré ustavit Radu pro monitoring a boj proti krizi, což měl být první krok v soustředěném úsilí vyrovnat se s dopady finanční krize. Kromě toho se pustila do drastické revize státního rozpočtu, jejímž cílem bylo najít prostředky pro dodatečné prvky strategie fiskálních stimulů, která sledovala tři hlavní cíle: zvýšení a/nebo zachování kupní síly obyvatelstva, stimulaci obchodu a podporu podnikání a urychlení vzniku nových pracovních míst spolu s podporou růstu drobného podnikání. Díky příznivým výchozím podmínkám a včasné reakci hospodářské politiky dokázala indonéská ekonomika dosud odolávat krizi a zachovat si poměrně vysokou míru hospodářského růstu spolu s pozitivním trendem ve vývoji boje proti chudobě. Na druhé straně však vidíme příklad většiny afrických zemí, kde sociální hnutí postrádají potřebnou sílu a dosáhla jen malého množství hmatatelných opatření zaměřených na ulehčení těžkého údělu chudých.

Není pochyb o tom, že jedním z nejzávažnějších problémů, jež hospodářská krize způsobila, je dlouhodobá nezaměstnanost, která jako by neznala konce. Tempo hospodářské obnovy zůstává obvykle značně pozadu za růstem hrubého domácího produktu (HDP). Existuje však slibná možnost intervence, která v sobě kombinuje tvorbu pracovních míst a rozšiřování způsobů obživy. Pokud bude vznikat s ohledem na potřeby těch nejzranitelnějších, měla by taková ochranná sociální politika podporovat jak rozvoj, tak i genderovou rovnoprávnost. To bude znamenat zavedení rámcového programu sociálního zabezpečení a nástrojů, které budou podporovat spravedlivý sociální rozvoj jako jeden z nezbytných předpokladů dosažení Rozvojových cílů tisíciletí.

Sociální ochrana může sehrát klíčovou roli v utlumení zničujících dopadů chudoby, zvláště v případě krize tak závažné, jako je ta současná. V tomto smyslu jde o důležité proticyklické opatření. Reakce sociální ochrany na probíhající neoliberalně-kapitalistickou krizi byly však nejen slabé, ale mírně řečeno chaotické. Je pravda, že různé země se rozhodly pro širokou paletu sociálních opatření, a některé z nich dostaly svým předsevzetím splnit závazky z předkrizového období. Z rozvojových zemí spadají do této kategorie Keňa a Uganda. Jiné země, jako například Ghana, se dokonce rozhodly rozšířit plány z předkrizového období, a to i přes riziko zvětšení už tak téměř neudržitelného fiskálního deficitu. Nicméně mnoho dalších zemí se rozhodlo sociální opat-

ření pozastavit a věnovat se místo toho řešení problémů makroekonomické stabilizace. Například Nigérie se vydala cestou fiskálních stimulů a zároveň se pokouší regulovat prohlubující se deficit. To by mohlo být možné jen pomocí rozvážného snižování výdajů na sociální sektor, které by jinak mohlo spustit mikroekonomické otřesy.

Kromě ekonomických tlaků se některé země musí vyrovnat také s tvrdými ranami vůči programům lidského rozvoje a socio-ekonomické stability, které pramení z omezení v domácí politice a nedostatku prostoru k uskutečnění rozhodných kroků. Zatímco vyspělé a rozvíjející se ekonomiky disponují určitým manévrovacím prostorem, většina rozvojových zemí je svázána dvojím poutem státního dluhu a deficitu platební bilance. Možnosti jejich fiskální politiky jsou proto nutně omezené. V okamžiku, kdy je zapotřebí zavést cílená proticyklická opatření a zvýšit vládní výdaje na sociální sektor, jsou tyto země nuceny učinit pravý opak.

Všechny země musí být schopné s mezinárodní pomocí zavést proticyklická opatření, která obrátí trendy nedostatečné poptávky a rostoucí nezaměstnanosti. Je nezbytné, aby byly za tímto účelem zpřístupněny možnosti získání půjček za přijatelných podmínek. Nedávné studie Mezinárodního měnového fondu a Světové banky patrně rozpoznaly a vzaly v potaz ponaučení z předchozích krizí a politiky strukturálního přizpůsobování, znovu však zaznívá tvrzení, že je nutné zachovat „obezřetný“ makroekonomický přístup. Prvotní otázkou se tak stává, zda si rozvojové země mohou „dovolit“ rozpočtové výdaje nezbytné k prosazení sociálních jistot bez rozdílů pohlaví.

### Nezbytnost nového sociálního údělu

Existuje silný tlak na efektivnější alokaci, racionalizaci a rozdělování zdrojů pro sociální zabezpečení. V současnosti je toto úsilí roztržštěné a nevhodně zaměřené nejen programově, ale i pokud jde o strategické cíle a způsoby implementace. Pokud mají programy sociální podpory dosáhnout k těm, které hospodářská krize uvrhla do chudoby, a pomoci jim, budou zapotřebí rozsáhlé a dlouhodobé rozpočtové výdaje a podpora spolehlivých dárců. Stojíme před celou řadou systémových problémů, které souvisejí s nutností sjednotit sociální zabezpečení do požadavku sociálně-demokratické reformy. Bude nutné od základů přebudovat ekonomické systémy, abychom dosáhli:

- stabilizace zaměstnanosti,
- stability mezi soukromým a veřejným sektorem,
- rozšířeného pokrytí základních systémů sociálního zabezpečení s účastí soukromého i veřejného sektoru,
- nových vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, které mají za cíl obnovit spravedlivou rovnováhu sil mezi kapitálem a prací, a především
- rovnosti v přístupu a rozdělování zdrojů určených na sociální rozvoj.

3 Keňa – Zpráva o pokroku v zemi, Světová banka, 2008.

4 Více na toto téma viz: Andy Norton, Tim Conway a Mick Foster, „Koncepty a metody sociální ochrany: Implikace pro politiku a praxi v mezinárodním rozvoji“ („Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development“), studie č. 143, Overseas Development Institute, Londýn, 2001; Stephen Devereux, *Sociální ochrana a globální krize (Social Protection and the Global Crisis)*, Brighton, IDS, 2009; Charles Knox, „Reakce na „Sociální ochrany a globální krizi““ („Response to ‘Social Protection and Global Crisis’“), 14. května 2009, ke stažení na: <www.wahenga.net/sites/default/files/Response\_to\_Social\_protection\_and\_the\_global\_crisis.pdf>; Anna McCordová, „Globální finanční krize: Chudoba a sociální ochrana. Podklady pro případovou studii 10 zemí“ („Global Financial Crisis: Poverty and Social Protection, Evidence for 10 Country Case Studies,“ *Dokument Overseas Development Institute*, Londýn, srpen 2009.

Sociální ochrana nemůže zůstat izolovaná, oddělená od úsilí společnosti dosáhnout rekonstrukce demokracie. Požadavek její existence se musí stát nedílnou součástí demokratického systému politické ekonomie státu a jeho demokratického potenciálu. Taková politická ekonomie vyžaduje další Nový úděl, který bude pevně stát na základech nové sociálně-demokratické úmluvy, která bude zasahovat až za hranice snu Franklina D. Roosevelta o ochraně kapitalizmu před krizí roku 1929. Je zřejmé, že když byl poprvé zvolen do úřadu, nebylo to kvůli programu Nového údělu, a že tehdy ani neměl v úmyslu prosazovat politiku, která byla v Novém údělu obsažena. Až narůstající tlak a hrozba davových nepokojů po nepřehlédnutelných náznacích krize, kterou kritici systému mnohokrát předpovídali, jej přinutily tato opatření zavést. Byla to očividně volba mezi provedením reformem a ústupků shora a potenciálně nekontrolovatelnou sociální explozí zdola.

Ačkoli se Rooseveltovu Novému údělu podařilo snížit tlak tím, že lidé dostali práci na celé řadě obrovských veřejně prospěšných projektů, zdaleka to nestačilo k tomu, aby zajistil dlouhodobé přežití systému, který je poháněn logikou, vymykající se demokratickému principu. Byla to až druhá světová válka, co Spojené státy vytáhlo z Velké deprese.<sup>5</sup> Jinými slovy: Kapitalizmus v případě Spojených států, tahouna globální tržní ekonomiky, zachránila výroba pro válku, v níž zemřely miliony lidí a vznikly miliardové zisky pro korporátní sektor světové ekonomiky.

### Úloha sociálního zabezpečení

Sociální ochrana zůstane v dohledné budoucnosti slepencem roztržštěných, nekoordinovaných, nedostatečně zacílených a vždy až ex post nasazovaných

tisíciích prostředků, které už neodpovídají dlouhodobým problémům neoliberalního kapitalizmu. Situace si žádá fundamentální přestavbu principů, ale i prostředků působících v sociální úmluvě, kterou jsme zdědili, a politickém a ekonomickém paradigmatu, které formovalo její podobu a architekturu. Je nutné začít od počátku a znovu definovat příslušné funkce všech sektorů ekonomiky – státu, občanské společnosti, občanů a životního prostředí.

Komplexní, převážně nepsaná úmluva mezi demokratickým státem, sociálním trhem a nehegemonskou společností by měla občanům poskytovat nezbytné sociální zabezpečení, které by jim umožňovalo působit v dynamické politické ekonomii, jež slouží každému členu určité společnosti. Prožíváme však zhoršení situace, které se vymyká tradičním vysvětlením obhájců neoliberalního kapitalizmu. Spolehlivé plány důchodového pojištění a pracovní příležitosti se ztrácejí v džungli deregulované tržní ekonomiky a zdravotní stav většiny občanů se zhoršuje, aniž by se objevovaly náznaky, že netrpělivě očekávané ozdravení ekonomiky přinese pozitivní změny. Reálné mzdy nadále stagnují, nerovnost v příjmech a bohatství dosahuje rekordní úrovně a stále více domácností opouští střední třídu. Situace si žádá zcela nový úděl a rekonstrukci zanikající neoliberalní tržní ekonomiky.

Úkolem nové sociálně-tržní ekonomiky bude upravit rovnováhu sil mezi kapitálem a prací, státem a společností, městem a venkovem, Severem a Jihem, centrem a periferií. Taková společenská úmluva by měla podporovat dlouhodobý růst a široce rozšířenou prosperitu a podporovat jednotlivce a rodiny ne jako zaměstnance, ale jako občany. Na tomto základě by měla být postavena konkrétní politická opatření stran

všeobecně dostupné zdravotní péče, celospolečensky rozšířeného vlastnictví aktiv, důchodového zabezpečení a celoživotního vzdělávání.

### Lidské potřeby především

Jednoho dne si národy celého světa uvědomí, že nikoli ten či onen prohnilý nebo zkorumpovaný jednotlivec či strana, ale kapitalismus samotný je tím, co destabilizuje ekonomiku a působí většině příslušníků společnosti tolik strádání. Přesto však mnozí vkládají nerealisticky vysoké naděje do iluzorní efektivity různých stimulačních balíčků, jejichž jediným účelem je zachránit kapitalismus před jeho vlastní sebedestruktivní logikou. Svým způsobem to není nic divného, když uvážíme nepříznivé rozložení sil mezi společenskými vrstvami, které soupeří o příležitost provést demokratickou reformu budoucnosti lidstva. Tlak na změnu sice sílí, ale dosud není dost silný na to, aby ji dokázal prosadit.

Jakkoli se tedy nemůžeme bránit reformám, ani těm, které mají jen minimální sociálně-demokratický obsah a nabízejí z velké části jen tisíci prostředky, musíme pevně oponovat reformizmu, zejména reformizmu toho typu, který prohlašuje, že je možné neoliberalní kapitalistický systém polidštit, zjemnit a učinit ctitlivějším vůči prohlubujícím se nesnáším jeho obětí. Tento systém je ze své podstaty založen na vykořisťování většiny menšinou, na soustředění vlastnictví a kontroly nad převážnou většinou bohatství ve společnosti v rukou nepatrné hrstky vyvolených. Není možné jej reformovat nebo záplatovat pomocí pomíjivých sociálních opatření, která ponechávají základ jeho společenské logiky beze změny. Pouze úplná transformace společnosti, uspořádaná kolem nové logiky, může dát vzniknout světu, v němž hlavní prioritou budou lidské potřeby, nikoli zisky firem. ■

5 Chalmers Johnson, „Bankrot: Největší hrozba pro Spojené státy“ (“Going Bankrupt: The US’s Greatest Threat”) *Asia Times Online*, 24. ledna 2008. Ke stažení na: <[www.atimes.com/atimes/Middle\\_East/JA24Ak04.html](http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/JA24Ak04.html)>.

# Gender v období krize: potřeba nového rozvojového paradigmatu

Přestože bylo dosaženo určitého pokroku, závazky v oblasti genderové rovnosti ještě zdaleka nebyly naplněny. Nevyrovnaný pokrok v plnění Rozvojových cílů tisíciletí – z nichž každý má i genderový rozměr – a nárůst chudoby a nerovnosti nesouvisí jen s externími šoky a krizemi, ale také s hlubokou strukturální nerovnováhou. Politici musí přehodnotit pohled na makroekonomiku a uvědomit si, že ekonomiky závisí z velké části i na tzv. ekonomice péče, v níž se angažuje převážně ženská část pracovní síly. Přišel čas zavést nové rozvojové paradigma, které bude představovat rovnost práv a příležitostí pro všechny. Bude nový genderový úřad OSN, UN Women, schopen stát se katalyzátorem takové změny?

## Genderová pracovní skupina Social Watch<sup>1</sup>

V roce 1979 se mnoho světových vlád podpisem Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) zavázalo propagovat práva žen. O šestnáct let později, v roce 1995, přijala 4. světová konference o ženách komplexní akční plán k dosažení genderové rovnosti, tzv. Pekingskou akční platformu. V září 2010 se světoví vůdci setkali v New Yorku na summitu k plnění Rozvojových cílů tisíciletí, aby zhodnotili dosažené změny včetně snížení chudoby a nerovnosti, a poradili se, jak tento proces urychlit s ohledem na mnohočetné a vzájemně související krizové stavy v oblasti klimatu, dostupnosti potravin, energetiky, financí a ekonomiky.

Přestože bylo dosaženo určitého pokroku, závazky přijaté v Pekingu a v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen ještě zdaleka nebyly naplněny. Kromě toho genderová rovnost není všude chápána jako součást programů udržitelného ekonomického a sociálního rozvoje. Podle všech měřítek, včetně Indexu genderové rovnosti (Gender Equity Index, GEI) koalice Social Watch, je nutné v této oblasti usilovat o další pokrok, protože vlády rychle podepisují mezinárodní úmluvy, ale jen pomalu své závazky naplňují.

Narůstající chudoba a nevyrovnaný pokrok v plnění Rozvojových cílů tisíciletí – z nichž každý má i genderový rozměr – nesouvisí jen s externími šoky a krizemi, ale také s hlubokou strukturální nerovnováhou. V období krize to jsou ženy, kdo nese břemeno snížení finančních prostředků pro rozvoj, protože právě ony musejí s úbytkem rodinných příjmů hledat jiné způsoby, jak nakrmit a zaopatřit své děti a další členy domácnosti, a brát na sebe další neplacenou práci, která kompenzuje útlum v poskytování sociálních služeb. Chudí – a ženy bývají nejchudší mezi chudými – nemají žádné finanční rezervy, pomocí kterých by se s krizí mohli vyrovnat. A přitom právě ty země, které nemohou najít finanční prostředky na podporu rozvoje, použily biliony dolarů na záchranu bank a korporací.

## Hledání nového rozvojového paradigmatu

Potravinové, ropné nebo finanční krize nejsou genderově neutrální. Vyostřují již existující nerovnosti a posilují jejich negativní dopady na ženy a na oblasti ekonomiky, které jsou na ženách závislé. Ale jen velmi malá část z opatření, kterými se vlády brání proti dopadům krize, je zaměřena prioritně na zachování zaměstnanosti a prostředků obživy u žen. Bez přesné cílených opatření budou chudé ženy propadávat thlinami v sociální síti a budou nuceny vyhledávat pochybnější zaměstnání s nižší produktivitou, nižším příjmem a nedostatečnou sociální ochranou. Mnohé z nich se stanou obětmi obchodu s lidmi a nebezpečných nebo nelegálních forem práce.

Opatření na ochranu žen před nejhoršími dopady krizí jsou nezbytná. Neméně potřebná je však také dlouhodobá politika sociálního rozvoje, která bude genderovou rovnoprávnost vyzdvihovat jako klíčový krok k dosažení rovnosti a zvýšení kvality života ve společnosti. Jak jsme mohli pozorovat v průběhu minulých krizí v Asii a Latinské Americe, sociální indikátory se z krize zotavují dvakrát déle než indikátory ekonomické, a je nutné je důsledně monitorovat spolu s hospodářským růstem. Hospodářský růst již nepředstavuje hodnověrné kritérium pro měření blahobytu jedinců ani společnosti. Musí dojít k posunu v paradigmatu a k jeho promítnutí do praxe. Nejde o to, abychom se soustředili na růst a k tomu vytvořili nějaké ochranné politiky pro ženy nebo pro chudé rodiny, ale o vytvoření a prosazení nového rozvojového paradigmatu, v němž bude obsažena rovnoprávnost a rovnost příležitostí pro všechny.

Přes pokrok v oblasti legislativního a politického rámce prožívají ženská hnutí po celém světě zklamání z toho, že se vládám nedaří implementovat tyto rámce a dostat svým závazkům v oblasti genderové rovnosti. Jak uvedla Norah Matovu Wingová, výkonná ředitelka Rozvojové a komunikační sítě afrických žen (FEMNET): „Nelze přehlížet změnu dosaženou v politickém, společenském i ekonomickém postavení afrických žen. Panují však obavy, že ženy, které požívají výhod této změny, představují stále jen menšinu.“<sup>2</sup> Změn v každodenním životě žen je jen málo a jsou nevýznamné, zejména ve venkovských oblastech a v případech žen, které jsou nuceny migrovat v rámci států nebo přes jejich hranice.

## Genderové dopady hospodářské krize

Hospodářská krize z roku 2008 a následně vzniklé plány na obnovu na národní, regionální i mezinárodní rovině nerozeznaly, nepochopily, nepodchytily a nenapravily genderové dopady finanční krize. Přetrvávající popírání existence genderového rozměru dopadů krize, spojené s neschopností začlenit ženy jako součást jejího řešení, vytváří riziko, že nakonec bude přijata politika „návratu k normálnímu stavu“, která bude mít v dlouhodobém horizontu velice negativní dopad na životy žen, mužů i dětí i životního prostředí, které obývají.

Současná hospodářská krize se od předchozích období recese liší v tom, že tentokrát hospodářský útlum měl – a ještě bude mít – mnohem silnější, ačkoli diferenciovaný, dopad na ženy. Oproti minulým obdobím hospodářské recese dnes ženy představují „největší – a nejméně uznávanou – hnací sílu hospodářského růstu na planetě“, přinejmenším podle časopisu *The Economist*, podle kterého v posledních desetiletích ženy přispěly k rozvoji světové ekonomiky více než nové technologie nebo rozvíjející se ekonomiky v Číně a Indii.<sup>3</sup> Tato skutečnost je však zcela přehlížena. A nejen to. Z nebyvale početného zastoupení žen na pracovním trhu vyplývá, že v současnosti víc než kdy dříve přispívají k příjmům domácností. Proto integrace žen do pracovního života znamená nejen větší přímý dopad krize na ženy samotné, ale i na domácnosti, jejichž příjmy budou s nárůstem nezaměstnanosti žen výrazně klesat.

Ještě důležitější je skutečnost, že na začátku recese nebylo hospodářské postavení žen ani zdaleka rovnoprávné s postavením mužů. Vzorce obsazování pracovních míst charakterizované genderovou segregací na trhu práce, genderovou nerovností v úrovni mezd, vyšší koncentrací žen v práci na částečný úvazek a v takzvaném neformálním sektoru s nižšími příjmy a slabou nebo žádnou sociální ochranou, to vše vedlo k tomu, že ženy čelí krizi v nevýhodném postavení.

Pro pochopení plného dopadu finanční a hospodářské krize na ženy a genderové vztahy v současnosti i budoucnosti je nutné uvědomit si její vnitřní provázanost a mnohočetné roviny. Genderový rozměr krize byl v převážné většině případů zcela opomíjen. Například oficiální predikce vývoje nezaměstnanosti v Evropě udávají stejné hodnoty pro muže i pro ženy. Tyto statistiky

1 Tento článek je výsledkem práce Genderové pracovní skupiny koalice Social Watch, založené na závěrech Příležitostné zprávy Social Watch 06 „Zdůrazňování genderové ekonomiky: 15 let od 4. světové konference o ženách“ (březen 2010). Autory článku jsou Enrique Buchichio a Amir Hamed ze sekretariátu koalice Social Watch.

2 Zpráva nevládní organizace African Women „Beijing +15“, listopad 2009. Ke stažení na: <[www.foroyaa.org/modules/news/article.php?storyid=3913](http://www.foroyaa.org/modules/news/article.php?storyid=3913)>.

3 Ruth Sunderlandová, „Ten nepořádek nadělali muži, nechte teď promluvit ženy“ („This mess was made by men. Now let the women have their say“), *The Observer*, 1. února 2009. Ke stažení na: <[www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/01/davos-global-recession-gender](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/01/davos-global-recession-gender)>.



však neberou v potaz převahu žen v práci na částečný úvazek, oblasti, která se do statistik nezaměstnanosti nezahrnuje. V roce 2007 představovaly ženy pracující na částečný úvazek 31,2 % občanek EU, což bylo čtyřikrát více než podíl mužů.<sup>4</sup> Ženy zastupují také většinu poskytovatelů veřejných služeb, představují dvě třetiny pracovní síly ve školství, zdravotnictví a poskytování sociální péče; je tedy pravděpodobné, že nezaměstnanost žen poroste neproporcionálně se škrtů ve výdajích na veřejný sektor.

Chceme-li pochopit dopad snižování výdajů na veřejný sektor na ženy, a to jak v krátkodobém, tak i v dlouhodobém horizontu, měla by před zavedením úsporných opatření proběhnout genderová analýza jejich dopadu. Reakce vlád na současnou krizi se zaměřila na odvětví s převahou mužů (např. automobilový průmysl nebo stavebnictví), ale snížení veřejných výdajů nepochybně povede k přesunu služeb jako pečovatelský zpět k ženám, což dále omezí jejich možnosti participovat na všech aspektech života. Podobně dopad snížení výdajů na podporu služeb v socio-ekonomicky znevýhodněných komunitách povede k posílení závislosti žen jak v rámci rodiny, tak i v komunitě.

Po celém světě vzrůstá míra nezaměstnanosti žen kvůli zastaralé genderové koncepci a škrtům ve veřejných výdajích, zatímco jejich participace na neformální ekonomice a „dobrovolné“ práci roste, neboť mizí opatření sociální ochrany a od žen se očekává, že uvolněný prostor zaplní.

### Globální problémy: stručný přehled

V Asii, Africe, Evropě, Latinské Americe i na Středním východě ženská hnutí uznávají pozitivní dopad mezinárodních úmluv na životy žen a dívek. V některých oblastech byl však zaznamenán nárůst náboženského extremismu a/nebo pravicového konzervatismu, který je spojen s propagací diskriminačních zákonů proti ženám a snahou o jejich zachování. Mnoho zemí a politických stran se snaží manipulovat právo lidí na kulturní a náboženskou diverzitu, aby získaly záminku porušovat lidská práva, včetně práv žen, dívek, lidí nemocných HIV/AIDS a lidí s odlišnou sexuální orientací.<sup>5</sup> Politické utlačování žen a jejich práv bývá také průvodním jevem ozbrojených konfliktů a nadměrného soustředění na militarizaci, nikoli blahobytu, jako na prostředek zajištění bezpečnosti.

Variace tohoto fenoménu je možné pozorovat v Africe a v jiných rozvojových regionech, kterých se krize dotkla prostřednictvím různých přenosových kanálů. Zároveň se stalo nezbytné používat genderovou perspektivu

pro rozklíčování situace uvnitř domácností, neboť osoby, které sdílejí stejný prostor, spojují asymetrické mocenské vztahy.<sup>6</sup> Kromě toho je – i přes současnou proměnu sociálních rolí – rozdělení práce v rámci domácnosti podle pohlaví stále velmi rigidní. Omezení, která z této dělby práce vyplývají pro ženy, jakož i sociální hierarchie na ní vybudovaná, určují nerovnou situaci uvnitř tří úzce propojených systémů: pracovního trhu, systému sociální ochrany a domácnosti.

### Latinská Amerika a Karibik: nedostatečná genderová politika

Úbytek obchodu – jak v objemu, tak i v hodnotě –, pokles transferů a nezaměstnanost, doprovázená nárůstem chudoby, představují v Latinské Americe hlavní negativní dopady globální hospodářské krize. Přes 2 miliony lidí přišly v roce 2009 o práci a i přes prognózy o obnovení hospodářského růstu v roce 2010 bude obtížné tato pracovní místa nahradit.<sup>7</sup> K tomu je nutné připočítat, že podle zprávy Hospodářské komise OSN pro Latinskou Ameriku a Karibik (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC) v roce 2009 poklesl následkem krize vývoz z oblasti o 24 %.<sup>8</sup>

Dosud se reakce na krizi v regionu soustředila na stabilizaci finančního sektoru a na kroky směřující k udržení poptávky a zaměstnanosti a podporu zranitelných částí společnosti. Jen minimum opatření, přijatých vládami Latinské Ameriky a Karibiku, však zmiňuje ženy, přestože dopad recese pociťují silněji jak z hlediska nezaměstnanosti, tak z hlediska přesunu do horších pracovních pozic s nižší produktivitou práce a slabší sociální ochranou. V rámci těchto politik je nutné zohlednit genderovou nerovnost, neboť akumulace zisků se nezakládá jen na vytěžování přírodních zdrojů, ale i na přístupu k levné pracovní síle, přičemž ženy představují pracovní sílu ze všech nejlevnějších.

Výrobní proces představuje – ačkoli se to tak formálně neuznává – pro ženy dvojitě břemeno: v domácnosti (či „dobrovolné“ práci) a v nižších mzdách, které slouží zvýšení zisků. V průběhu posledního desetiletí došlo ve většině zemí v regionu ke snížení platů, které vyvolal především vstup většího počtu žen na pracovní trh.

Na 10. regionální konferenci o ženách v Latinské Americe a Karibiku v srpnu 2007 schválilo 33 vlád Konsenzus z Quita, který požaduje přijetí všech potřebných nástrojů a mechanismů podpůrných aktivit (affirmative action), včetně legislativních reforem a rozpočtových opatření, k zajištění participace a práv žen.<sup>9</sup> Neschopnost

prosazovat závazky učiněné v Quito ilustruje nedostatky v politice genderové rovnosti, které souvisí s neochotou vlád přijímat a prosazovat mechanismy na podporu žen a s převahou asymetrických politik „blahobytu“, založených spíše na charitě než na lidských právech.

Na nedávné 11. regionální konferenci o ženách v Latinské Americe a Karibiku, která se uskutečnila v červenci 2010 v Brazílii, předložila ECLAC zpráva, která zkoumá pokroky v úsilí o genderovou rovnost a potíže, kterým jsou ženy v regionu nadále nuceny čelit.<sup>10</sup> Tato zpráva navrhuje novou společenskou úmluvu o přerozdělení celkové práce (placené i neplacené) mezi muže a ženy, a to za účelem usnadnění přístupu žen na pracovní trh.<sup>11</sup>

### Afrika: jen kapka v moři

Přes pokrok ve vytváření legislativy zaměřené na genderovou rovnost a rovné zacházení vyjádřily africké ženy své zklamání nad chováním vlád, které velmi rychle přislíbily svou účast na programech na ochranu lidských práv a přijaly závazky na mezinárodní i regionální úrovni, ale své závazky teď plní jen velmi pomalu.

Stínová zpráva afrických nevládních organizací o vývoji 15 let po pekingské konferenci dospívá k závěru, že „mnoho praktických kroků, které byly v posledních pěti letech přijaty, jsou jen kapkou v moři, když je srovnáme s bezpočtem příslibů, které africké vlády ve věci usilování o genderovou rovnost, rovnoprávnost a posílení postavení žen přijaly. Stručně řečeno, afričtí vůdcové ani zdaleka nenaplnili očekávání, která do nich občanky jejich zemí vkládaly.“<sup>12</sup>

Ačkoli vládní politiky v současnosti obsahují určité rámcové prvky „genderové rovnosti“, celkově jsou tato opatření nedostatečná k tomu, aby posílila pozici žen, a zejména jejich sexuální a reprodukční zdraví a práva.

V kontextu globální hospodářské a finanční krize byli v Africe prvními lidmi, kteří přišli o zaměstnání ve formálním sektoru, ti, kteří pracovali na nižších úrovních, a většinu těchto lidí tvoří ženy. Zastoupení žen ve formální ekonomice je stále téměř nulové a jejich neplacená práce zůstává bez uznání, ačkoli její objem

z Quita“ (“Latin American and Caribbean countries approve Quito consensus”), 14. srpna 2007. Ke stažení na: <[www.caribbeanpressreleases.com/articles/2200/1/Latin-American-and-Caribbean-countries-approve-Quito-consensus/Page1.html](http://www.caribbeanpressreleases.com/articles/2200/1/Latin-American-and-Caribbean-countries-approve-Quito-consensus/Page1.html)>.

10 ECLAC, *Jaký stát? Jaká rovnoprávnost? (What kind of State? What kind of equality?)*, červenec 2010. Ke stažení na: <[www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40123/What\\_kind\\_State\\_What\\_kind\\_equality.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/40123/What_kind_State_What_kind_equality.pdf)>.

11 Více informací o tomto regionu viz: Social Watch, „Latinská Amerika a Karibik: Řešení krize není možné bez genderových politik“ (“Latin America and the Caribbean: no solution to the crisis without gender policies”), 2010. Ke stažení na: <[www.socialwatch.org/node/11596](http://www.socialwatch.org/node/11596)>.

12 FEMNET, „Regionální stínová zpráva organizace African Women k 15. výročí Pekingské konference“ (“The Africa Women’s Regional Shadow Report on Beijing +15”), 2009. Ke stažení na: <[www.un-ngls.org/IMG/pdf\\_1272966511\\_196.200.26.62\\_Africa\\_NGO\\_Report-Beijing\\_15\\_FINAL-ENG.pdf](http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_1272966511_196.200.26.62_Africa_NGO_Report-Beijing_15_FINAL-ENG.pdf)>.

4 Evropská ženská lobby, *Ženy a hospodářská krize: nezbytnost genderového pohledu (Women and the economic crisis: the urgency of a gender perspective)*, 2010. Ke stažení na: <[www.socialwatch.org/node/11592](http://www.socialwatch.org/node/11592)>.

5 Viz například Social Watch, *Zdůrazňování genderové ekonomiky: 15 let od 4. Světové konference o ženách (Putting gender economics at the forefront – 15 years after the IV World Conference on Women)*, březen 2010. Ke stažení na: <[www.socialwatch.org/node/11571](http://www.socialwatch.org/node/11571)>.

6 Výzkumný tým Social Watch, *Gender a chudoba: případ spojitých nerovností (Gender and poverty: a case of entwined inequalities)*, 2005. Ke stažení na: <[www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/genderpoverty2005\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/genderpoverty2005_eng.pdf)>.

7 Mezinárodní organizace práce, *Přehled pracovních podmínek v Latinské Americe a Karibiku v roce 2009*, Ženeva, leden 2010.

8 ECLAC, *Mezinárodní obchod v Latinské Americe a Karibiku v roce 2009: krize a obnova*, leden 2010. Ke stažení na: <[www.eclac.org/id.asp?id=39409](http://www.eclac.org/id.asp?id=39409)>.

9 „Země Latinské Ameriky a Karibiku přijaly konsenzus

pod tíhou sociálních a hospodářských dopadů makroekonomických politik stále narůstá.

Feminističtí ekonomové opakovaně poukazovali na skutečnost, že genderové dopady globální krize narůstají v politickém kontextu, který naráží na časové břímě žen a nutí je přijímat další pečovatelské role v závislosti na tom, jak se zhoršuje dostupnost tržně nebo v rámci veřejného sektoru poskytovaných služeb. Z tohoto kontextu vyplývá také vyšší míra nezaměstnanosti u žen a/nebo silící marginalizace žen v neformálním sektoru, a potenciálně také zhoršení jejich pracovních podmínek.<sup>13</sup>

### Arabský svět: posílení ekonomického postavení žen

V rozporu se všeobecně rozšířeným mýtem o homogenním „muslimském světě“ se ženská hnutí v arabském regionu snaží o vnitřní transformaci svých komunit a na lokální úrovni bojují proti konzervativní interpretaci islámu, která popírá genderovou rovnost a spravedlnost. I přes zažitě kulturní návyky se mezi arabskými zeměmi objevují významné rozdíly, pokud jde o implementaci usnesení z pekingské konference. Lze vysledovat více faktorů, které to ovlivňují, včetně způsobu, jak se v té které zemi interpretují náboženské texty ve vztahu k ženám, což se následně projeví v zákonech o právech žen a v postavení, které ženy mají mimo rámec domácnosti a rodiny.

Ačkoli všechny arabské státy podepsaly a ratifikovaly CEDAW, učinily tak s tolika výhradami, že záměr konvence víceméně potlačily. Jiné země, jako například Afghánistán, konvenci ratifikovaly, ale nikdy nepředložily zprávu Výboru CEDAW.

O tom, jak významnou úlohu hraje náboženství v tomto regionu, zejména v úsilí o podporu žen, bylo řečeno již mnoho. Feministky zde již dlouho debatují o užívání slova „fundamentalismus“ ve smyslu konzervativní interpretace islámu.<sup>14</sup> Zároveň vznikají nové iniciativy, jejichž cílem je reformovat muslimský zákon o rodině zevnitř.<sup>15</sup> Ženské organizace v regionu uznávají, že hlavní překážkou posílení jejich participace na vládě není náboženská tradice, ale nedostatek politické vůle.

V prosinci 2009 proběhlo v Káhiře regionální konzultační setkání několika ženských organizací, jehož cílem bylo zhodnotit dosažené pokroky a dosud nevyřešené problémy, které v arabské oblasti přetrvávají od přijetí pekingské platformy. Regionálního setkání se zúčastnilo 235 představitelk hnutí za ženská práva a zástupkyň občanské společnosti ze 14 zemí a jeho závěrem bylo

vytyčení budoucích priorit pro naplňování pekingské platformy v arabské oblasti.<sup>16</sup>

Ačkoli míra participace žen v tomto regionu vzrostla, ve srovnání s ostatními regiony je stále velmi nízká a i nadále převažuje vztah ekonomické závislosti žen na mužích se všemi sociálními důsledky v ní obsaženými. Ženy jsou často zaměstnány v neformálním sektoru, a pokud mají vlastní firmu, zpravidla se zdržují výkonu své vedoucí role a přenechávají ji mužským členům rodiny. Když už vstoupí do formálního zaměstnání, obvykle dostávají nižší plat než jejich mužské protějšky - ačkoli tyto údaje jsou dostupné jen v malém množství zemí.<sup>17</sup>

Arabská oblast rozhodně nezustala nedotčena dopady globální hospodářské krize, která způsobila zpomalení ekonomiky a ovlivnila možnost lidí vykonávat svá lidská práva. Někteří zastánci práv žen zdůrazňují, že současná krize dala vládám příležitost změnit svou makroekonomickou politiku tak, aby podpořily nárůst investic do propagace genderové rovnosti. Jiní tuto strategii zpochybnili s tím, že politiky a programy na podporu postavení žen nemohou být v muslimském kontextu efektivní, pokud jejich implementaci brání síly stojící mezi ženami a státními institucemi, například tradice a náboženské zvyklosti.<sup>18</sup>

### Jihovýchodní Asie: pokrok a přetrvávající problémy

V říjnu 2009 se organizace a sítě z oblasti jihovýchodní Asie, zastupující široké spektrum žen a dívek, setkaly na Fóru nevládních organizací a potvrdily pekingskou platformu jako strategický dokument pro posílení postavení žen a dívek, lidských práv, míru, sociálních jistot a genderově citlivého rozvoje. Fórum zároveň dospělo k závěru, že současná krize, která se týká rozvoje, zadluženosti, klimatických změn, dostupnosti potravin, ozbrojených konfliktů, finančního sektoru i rostoucích násilí vůči ženám, má velmi vážný dopad na práva žen a dívek v celém regionu.<sup>19</sup>

Fórum mimo jiné vyzdvihlo skutečnost, že CEDAW byla ratifikována v celém regionu kromě čtyř zemí (Bruneje, Nauru, Palau a Tonga), a označilo tuto skutečnost za pozitivní krok. Kromě toho celá řada zemí v regionu, například Thajsko, Kambodža a Filipíny v jihovýchodní Asii nebo Indie, Nepál a Bangladéš v jižní Asii, představila své národní akční plány boje proti násilí páchanému na ženách.<sup>20</sup> Vznikají nové zákony a politiky na posílení jistot a práv žen v tak zásadních oblastech, jakými jsou důstojné zaměstnání a přístup k úvěrům a trhům. Některé země zavedly kvóty či jiná afirmativní opatření na zvýšení zastoupení žen v politickém rozhodovacím procesu (Afghánistán, Indonésie, Východní Timor), zatímco jiné podnikly kroky k posílení zdravotní péče pro ženy a dívky a zavedení opatření na zmenšení genderové propasti v gramotnosti a primárním a sekundárním vzdělávání.

I přes tyto pokroky fórum vyzdvihlo rozsah a složitost problémů, kterým ženy a dívky v regionu stále čelí, a jejich obtíže ve snaze vyrovnat se s cyklicky se opakujícími krizemi. Účastnice fóra věnovaly zvláštní pozornost dopadu těchto krizí na ženská práva a vyslovily požadavek zavedení sub-regionální ekonomické integrace a vzniku národních rozvojových plánů, které by spočívaly na principech a postupech ekologické udržitelnosti, potravinové soběstačnosti, finančního začlenění, všeobecné sociální ochrany, ekonomické solidarity a férového obchodu.

### Závěr

Potřeby žen a dívek v současnosti přesahují požadavek propagovat pekingskou platformu a zavést CEDAW v podobě, která zahrnuje plánování udržitelného rozvoje, jehož základem je lidský blahobyt. Regionální fóra jako Fórum nevládních organizací jihovýchodní Asie zdůrazňují nutnost sub-regionální ekonomické integrace a vzniku národních rozvojových plánů, které by byly založeny na principech a postupech ekologické udržitelnosti, potravinové soběstačnosti, finanční transparentnosti, všeobecné sociální ochrany, ekonomické solidarity a férového obchodu.

Současná globální recese představuje ideální příležitost vytvořit nový rozvojový model, v němž musí klíčovou úlohu hrát genderová rovnost a sociální začlenění. Je nezbytné přehodnotit makroekonomické modely založené na udržování nízké inflace a zvládnutelných deficitů, a pochopit, že rostoucí ekonomika vyžaduje důstojné mzdy a přínos všech lidí k hospodářské produktivitě. K tomu je zároveň zapotřebí uznat, že produktivní ekonomika je závislá na široké pečovatelské ekonomice, v níž se angažuje převážně ženská část pracovní síly. Přišel čas zavést nové rozvojové paradigma, které bude představovat rovnost práv a příležitostí pro všechny. ■

20 Noeleen Heyzer, příspěvek na Fóru nevládních organizací jihovýchodní Asie, Manila, říjen 2009.

13 Rozvojové alternativy žen v nové éře (Development Alternatives with Women for a New Era, DAWN), „Nová podoba feministické politiky a strategie na globálním Jihu“ („Re-imagining Feminist Politics and Strategies in the Global South“). Ke stažení na: <www.dawnnet.org/resources-news.php?id=92>.

14 Více informací viz Anita Nayarová, „Podněty k zamýšlení o fundamentalismu v „Social Watch: Arabský svět 30 let po CEDAW“ (“Food for thought on ‘fundamentalisms’, in Social Watch, “The Arab region: 30 years of CEDAW”), 2010. Ke stažení na: <www.socialwatch.org/node/11599>.

15 Viz Musawah – Za rovnost v rodině (Musawah - For equality in the family). Ke stažení na: <www.musawah.org>.

16 Regionální stínová zpráva organizace Women's Rights Experts k 15. výročí Pekingské konference, El-Karama, 2010. Ke stažení na: <www.el-karama.org/content/regional-beijing15-ngo-shadow-report-issued-women%E2%80%99s-rights-experts>.

17 Mona Chemali Khalafová, *Kontrola žen nad ekonomickými zdroji a jejich přístup k finančním zdrojům (Women's control over economic resources and access to financial resources)*, Ekonomická a sociální komise OSN pro západní Asii (UN Economic and Social Commission for Western Asia, ESCWA), 31. srpna 2009. Ke stažení na: <www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/ecw-09-2-e.pdf>.

18 Vivienne Wee, Farida Shaheed et al., „Ženy vlastní pozice: Rámeč, který se ptá a mění“ (“Women empowering themselves: A framework that interrogates and transforms”), 2008. Ke stažení na: <www.wemc.com.hk/web/rt/3\_WEMC\_Research\_Framework.pdf>.

19 Závěrečné prohlášení fóra nevládních organizací jihovýchodní Asie 15 let po pekingské konferenci (Final Declaration of the Asia Pacific NGO Forum on Beijing +15). Ke stažení na: <apw.women.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=65:final-declaration-of-the-asia-pacific-ngo-forum-on-beijing-15&catid=2:ap-ngo-forum-15&Itemid=25>.

# Globální klima: Kodaňský kolaps

15. konference OSN o klimatických změnách, která se konala v prosinci 2009 v Kodani, nevedla ke spravedlivé, právně závazné dohodě, která by stanovila cíle buď pro výrazné snížení emisí, finanční a technologickou podporu nebo detailní postup zeleného rozvoje k odvrácení nebezpečných dopadů klimatických změn. Kodaňská dohoda není ani kolektivním projevem snahy bojovat proti klimatické krizi ani vyčerpávajícím rámcem, který by vyžadoval efektivní, transparentní a zodpovědnou participaci všech zúčastněných – vlád, organizací občanské společnosti a finančních institucí.

Md Shamsuddoha

Pracovní skupina Rovnost a spravedlnost, Bangladéš<sup>1</sup>

15. konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o klimatických změnách (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), která se konala v prosinci 2009 v Kodani, nevedla k právně závazné dohodě, které by bylo zapotřebí pro dosažení cíle zachování nárůstu globální průměrné teploty pod 2 stupni Celsia. Rozdílné zájmy členů rozdělily UNFCCC na dvě skupiny: ty, kteří souhlasí s 1. dodatkem (včetně 40 průmyslově vyspělých zemí a transformujících se ekonomik) a ty, kteří s ním nesouhlasí. Šestadvacetiletá tzv. „reprezentativní skupina“, z níž většinu představují země souhlasící s 1. dodatkem, dosáhla přijetí Dohody – ovšem za pomoci netransparentního, shora vnuceného a velmi restriktivního procesu.

Mechanismus „zdola zaváděných závazků a kontrol“<sup>2</sup> snižování emisí, jak jej přináší Dohoda, nesplní cíle, které doporučil mezivládní panel pro klimatické změny – 25 až 40 % pod úroveň roku 1990. Závazky dosud učiněné v souladu s Dohodou neodrážejí volání delegátů po „ambiciózních“ a „robustních“ závazcích a krocích. Přijetí „nezávazné“ Dohody bylo ve skutečnosti diplomatickým vítězstvím vyspělých a pokročilých rozvíjejících se ekonomik.

## Kodaň: ztracené naděje

Od přijetí akčního plánu na 13. konferenci na Bali v prosinci 2007 pracovaly tisíce delegátů v ad-hoc pracovní skupině pro dlouhodobé kooperativní kroky (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action, AWG-LCA) a ad-hoc pracovní skupině pro další závazky pro členy 1. dodatku podle Kjótského protokolu (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties Under the Kyoto Protocol, AWG-KP). I v Kodani se přes četné rozdíly v názorech delegáti snažili usmířit co nejvíce rozporů a následně předložit co nejaktuálnější výsledky práce obou pracovních skupin před závěrečným plénem.

Na tomto pozadí se zrodila paralelní iniciativa v rámci dánského předsednictví, jejímž cílem bylo předložit návrh ze strany „reprezentativní skupiny“. Když dánský předseda vlády Lars Løkke Rasmussen předložil Kodaňskou dohodu před členy rámcové konvence

a požádal o její schválení, byl silně kritizován za snahu prosadit shora působící rozhodovací proces, který byl v rozporu s Chartou OSN i s tradicemi a historickými zvyklostmi rozhodování v rámci OSN.

Zatímco rozhovory o klimatických změnách doposud patřily mezi ty nejtransparentnější z mezinárodních jednání, kodaňské setkání bylo velmi omezující vůči účastníkům z oblasti občanské společnosti, ačkoli disponovali platnou akreditací a mandátem zúčastnit se celého procesu. V posledních dnech jednání byl počet zástupců občanské společnosti omezen na několik stovek. Ačkoli přijetí Dohody podpořilo i několik rozvojových a nejméně rozvinutých zemí (Least developed countries, LDC), mnoho rozvojových zemí striktně odsoudilo proces jako „netransparentní“ a „nedemokratický“ a oponovalo přijetí Dohody jako rozhodnutí rámcové konvence.

Nakonec se strany v průběhu neformálního vyjednávání zprostředkovaného generálním tajemníkem OSN Ban Ki-Moonem dohodly na přijetí rozhodnutí rámcové konvence s tím, že rámcová konvence „bere v úvahu“ Dohodu, což znamená, že ji shromáždění neodhlasovalo ani neschválilo. Dohoda tedy nemůže být označována za „kolektivní úsilí“ v boji s klimatickou krizí. Vybudování kolektivního úsilí vyžaduje efektivní, transparentní a zodpovědnou participaci všech zúčastněných – vlád, organizací občanské společnosti a finančních institucí – která zaručí, že všichni budou společně usilovat o globální prosperitu, blahobyt a udržitelnost.

## Robustní útlumový cíl

Stabilizace koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by zabránila nebezpečným antropogenním vlivům (dangerous anthropogenic interference, DAI)<sup>3</sup> v rámci klimatického systému je konečným cílem UNFCCC. Na základě vědeckých prognóz se všeobecně soudí, že nárůst teploty musí být stačen pod 2 stupně Celsia.<sup>4</sup> Rozvojové země požadují od vyspělých zemí,

aby se zavázaly k tomu, že do roku 2020 sníží emise o 40 – 45 % oproti stavu z roku 1990.<sup>5</sup>

V diskusi všichni zúčastnění požadovali „robustní“ a „ambiciózní“ snížení emisí, ačkoli definice těchto pojmů zůstávala vágní. Stejně tak Dohoda neuvádí žádné kvantitativní údaje o snížení emisí, ke kterým by se vyspělé země zavázaly po roce 2012, ať už v podobě integrovaných nebo individuálních cílů. Ačkoli převážná většina zemí, které přistoupily k Dohodě, souhlasí s názorem, že klimatické změny v současnosti představují největší globální výzvu, nekladou mandatorní či závazné emisní cíle.

Více než 120 zemí – které z více než čtyř pětín přispívají k emisím skleníkových plynů – přistoupilo k Dohodě, a mnohé z nich připojily upozornění, že přistoupí k dalšímu dobrovolnému snížení emisí prostřednictvím procesu „závazků a kontrol“. Ale i přesto, že závazky podléhají mezinárodnímu dohledu, nebyl zaveden žádný mechanismus, který by zajišťoval, že budou podniknuty kroky nutné k dosažení těchto cílů. Kromě toho, i kdyby byly stávající závazky v plné míře dodrženy, je možné, že průměrná globální teplota stoupne na konci století o 3 a více stupňů.<sup>6</sup>

## Podkopávání ducha konvence

UNFCCC poskytuje silný základ pro komplexní, spravedlivý a efektivní mezinárodní systém kontroly klimatických změn, který efektivně vyjadřuje nutnost stabilizovat klimatický systém, přičemž zároveň uznává právo jednotlivých zemí na rozvoj za účelem omezení chudoby a zajišťování dostupnosti potravin. Konvence je založená na principu rovnosti, podle kterého vyspělé země, které nesou největší podíl na problému klimatických změn, musí „jít příkladem“, jakož i na principu společné, ale diferencované zodpovědnosti všech zemí. Proto je přijetí nezávazné dohody diplomatickým vítězstvím vyspělých a pokročilých rozvíjejících se zemí.

Pokus vyspělých zemí posílit a rozšířit model „závazků a kontrol“ pod zástěrkou Kodaňské dohody by jim umožnil zřít se vlastní zodpovědnosti a uhlíkového du-

1 Tento dokument nevjadřuje stanovisko žádné země, strany nebo skupiny.

2 Tento mechanismus požaduje dynamickou formu mezinárodní spolupráce, při níž by zemím mělo být umožněno průběžně se hádat k novým závazkům v omezování emisí.

3 Pokud jde o definici DAI, „je třeba vzít v úvahu nejen vědecky vyhodnotitelné problémy, ale také (...) ekonomické, politické a dokonce i etické otázky.“ Viz: Michael E. Mann, „Definice nebezpečných antropogenních vlivů“ („Defining dangerous anthropogenic interference“). Ke stažení na: <www.pnas.org/content/106/11/4065.full>.

4 UNFCCC, „Zpráva o konferenci smluvních stran rámcové konvence na 15. zasedání v Kodani dnech 7.-9. prosince 2009“ („Report of the Conference of the Parties on its fifteenth Session, held in Copenhagen from 7 to 9 December 2009“), dodatek, druhá část: Kroky přijaté konferencí v rámci jejího 15. zasedání, FCCC/CP/2009/1/Add.1, 30. března 2010, 5. Ke stažení na: <unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.

5 Kjótský protokol stanovil rok 1990 jako rozhodný rok, podle kterého mají být měřeny všechny přijaté úmluvy o snížení emisí. V roce 2007 však 4. hodnotící zpráva mezivládního panelu pro klimatické změny (IPCC) hodnotila snížení emisí podle hodnot z roku 2000.

6 Wolfgang Sterk et. al., „Je cosi snižleho ve státě dánském, aneb jak vyklouznout z Kodaně“ („Something Was Rotten in the State of Denmark – Cop-Out in Copenhagen“), Institut pro klima, životní prostředí a energetiku ve Wuppertalu, duben 2010. Ke stažení na: <www.wupperinst.org/uploads/tx\_wibeitarg/COP15-report.pdf>.



hu, který dluží rozvojovým zemím za dřívější bezúplatnou využívání kapacity zemské atmosféry. Tato nadbytečná spotřeba dala vzniknout adaptačnímu dluhu, protože rozvojové země byly – a i nadále jsou – nuceny snášet nejhorší dopady klimatických změn, a také emisnímu dluhu. Proto by vyspělé země měly přistoupit k ambicióznímu snížení vlastních emisí, které by rozvojovým zemím umožnilo zvýšit vlastní emise a uspokojit tak požadavky udržitelného rozvoje.

## Financování adaptace: obrovské mraky, ale žádný déšť

Širší strategie pro boj s klimatickými změnami (např. útlum jejich dopadu, adaptace a podpora existujícího rozvoje a růstu) jsou vzájemně propojené a představují pro rozvojové země významnou výzvu, jejíž implementace bude vyžadovat dodatečné a nikoli nevýznamné finanční zdroje.

Adaptační financování – financování adaptace rozvojových zemí na klimatické změny – musí rozvíjet jejich sociální a ekonomickou kapacitu tak, aby byla schopná pohlít současné i budoucí šoky. Adaptační financování zahrnuje: rozvoj s klimatickým zajištěním<sup>7</sup>, ekonomický růst, oficiální rozvojovou pomoc (official development assistance, ODA) a existující infrastrukturu; dodatečné investice do infrastruktury; náklady adaptace na komunitní úrovni; vznik nových kapacit; obnovu služeb eko-systémů; řešení hromadné migrace a začlenění adaptace do strategií na omezení chudoby a dalších relevantních vládních politik a programů. Z tohoto důvodu představuje financování adaptace klíčové téma pro nejméně rozvinuté země (LDC), malé ostrovní rozvojové země (SIDS)<sup>8</sup> a africké země, které budou pravděpodobně nejvýrazněji postižené dopady klimatických změn.

Odhadované množství financí potřebných k uskutěnění adaptace bylo předmětem mnoha studií. Oxfordský výbor pro odstranění chudoby (Oxfam) odhaduje více než 50 miliard dolarů<sup>9</sup>. Rozvojový program OSN (UNDP) 86 miliard<sup>10</sup> a UNFCCC 28–67 miliard<sup>11</sup> ročně. Další zpráva o finančních tocích, kterou vypracoval sekretariát UNFCCC, odhaduje finanční zdroje, které budou v roce 2030 zapotřebí na odstranění následků, na 130 miliard dolarů s tím, že další stovky miliard budou zapotřebí k zajištění adaptace v rozvojových zemích.

7 „Klimatické zajištění“ je zkratkově označení pro identifikování rizik rozvojového projektu či jakéhokoli jiného přírodního či lidského aktiva následkem proměnlivosti a změn klimatu a zajištění, že tato rizika budou snížena na přijatelnou úroveň.

8 Do skupiny SIDS patří 52 zemí – některé jsou členy OSN, některé ne – a 10 z nich patří zároveň i do skupiny LDC.

9 Oxfam, „Adaptace na klimatické změny: Co je v chudých zemích zapotřebí a kdo by to měl zaplatit“ (“Adapting to climate change: what’s needed in poor countries, and who should pay”), *Oxfam Briefing Paper 104*, 2007. Ke stažení na: <[www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate\\_change/downloads/bp104\\_adapting\\_to\\_climate\\_change.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/bp104_adapting_to_climate_change.pdf)>.

10 UNDP, *Zpráva o lidských zdrojích 2007/2008: Boj proti změnám klimatu. Lidská solidarita v rozděleném světě (Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world)*, New York, 2007. Ke stažení na: <[hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/)>.

11 UNFCCC, „Investice a finanční toky k řešení klimatických změn“ (“Investment and financial flows to address climate change”), orientační zpráva, 2007. Ke stažení na: <[unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf)>.

Přes výsledky těchto studií, které většinou stály na různých „shora dolů“ směřujících metodikách, požádaly rozvojové země kromě stávající rozvojové pomoci o 1 – 1,5 % hrubého domácího produktu (HDP) vyspělých zemí. Čína navrhla, že by vyspělé země měly na kompenzaci klimatických změn věnovat kromě 0,7 % podle Monterreyského konsenzu o rozvojové pomoci (tj. 260 miliard dolarů v roce 2007) dalších 0,5 % svého HDP.<sup>12</sup>

V této souvislosti předpokládá Kodaňská dohoda pro období 2010-2012 uvolnění 30 miliard „nových, dodatečných zdrojů“ jako kolektivního závazku vyspělých zemí „s vyrovnáním rozložením mezi adaptací a odstraněním následků“.<sup>13</sup> Ačkoli nejméně rozvinuté země a malé ostrovní rozvojové země, jakož i Afrika jako celek, získají preferenční přístup k adaptačnímu fondu, současný závazek je nevýznamný. Kromě toho neexistuje žádný příslib financování po roce 2012. Dlouhodobou projekci financování adaptačních aktivit v nejzranitelnějších zemích Kodaňská dohoda vůbec nezohledňuje.

Skutečnost je neveselá: Vyspělé země na jednu stranu projeví společný a nestranný zájem o řešení vlastní finanční krize, která vznikla na základě selhání trhů, ale na druhou stranu nejeví ambice přistoupit se stejným zájmem k řešení klimatické krize, za kterou jsou zodpovědné. Přitom ve srovnání s 20 bilióny dolarů na přímých platbách a nepodmíněných zárukách, které vyspělé země v průběhu krize nabídly soukromému sektoru, je částka potřebná k řešení klimatických změn relativně skromná.<sup>14</sup>

## Legitimizace neokoloniálního nástroje

Ideologie financování boje proti změnám klimatu je pro rozvojové země zásadní otázkou bez ohledu na absolutní částku. Na závěrečném plenárním zasedání smluvních stran rámcové konvence chtěla velká část delegátů ze západních zemí spojit financování, které rozvojovým zemím nabízeli, se závazkem přijmout Dohodu, což delegáti z rozvojových zemí označili za „nabízení úplatku“. Ed Milliband, britský ministr pro energetiku a klimatické otázky, naprosto jasně prohlásil, že dokud delegáti nepřijmou Dohodu, „nebude fond zprovozněn“.<sup>15</sup> Delegát Spojených států hovořil v podobném duchu.

Tento pokus provázat financování s přistoupením k Dohodě není v souladu s představou UNFCCC o financování, kterou byl dobrovolný závazek vyspělých zemí. Kromě toho se opět ozývají hlasy bo využití zahraniční

12 Založeno na skutečnosti, že v roce 2007 zahraniční rozvojová pomoc členů Výboru pro rozvojovou pomoc Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD/DAC) ve výši 104 miliard představovala 0,28 % hrubého národního důchodu zemí DAC. Zdroj: OECD (2008).

13 UNFCCC, „Zpráva Konference členů o jejím patnáctém zasedání“, op. cit.

14 Antonio Tricarico, „Kdyby Keynes seděl u jednacího stolu o klimatu... Návrh Mezinárodní klimatické unie a Globálního klimatického fondu, založeného na Zvláštních právech čerpání“ (“If Keynes could sit at the climate negotiations table... Proposal for an ‘International Climate Union’ and a SDR-based ‘Global Climate Fund’”), CBRM, diskusní příspěvek 1, 2010.

15 Reuters, „Klimatická dohoda pod vedením USA je v Kodani ohrožena“ (“U.S.-led climate deal under threat in Copenhagen”), 19. prosince 2009. Ke stažení na: <[www.ecoseed.org/en/general-green-news/copenhagen-conference-2009/copenhagen-leading-stories/5655-U-S-led-climate-deal-under-threat-in-Copenhagen->](http://www.ecoseed.org/en/general-green-news/copenhagen-conference-2009/copenhagen-leading-stories/5655-U-S-led-climate-deal-under-threat-in-Copenhagen->)>.

rozvojové pomoci jako nejpravděpodobnějšího zdroje financí, a to i přesto, že dárcovské země v posledních 30 letech nespĺnily žádný ze svých závazků. V současnosti jsou všechny adaptační instrumenty – s výjimkou nedávno zprovozněného Adaptačního fondu Kjótského protokolu – naplňovány prostřednictvím bilaterálního dárcovství typu rozvojové pomoci, především skrze existující finanční architekturu.

Mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi probíhal dlouhý trvající boj o budoucí podobě finanční architektury pro financování adaptace a zmirňování dopadu. Vyspělé země usilovaly o to, aby fond spravovala existující instituce, Globální fond životního prostředí (GEF), zatímco rozvojové země požadovaly vznik nového orgánu, protože GEF považují za obtížně přístupný. Toto téma vyřešilo konsenzuální ustanovení nezávislé Rady adaptačního fondu, jejíž členové jsou jmenováni Konvencí, které také přímo podléhají.

S ohledem na vzorce diferencovaných historických zodpovědností se má za to, že náklady na adaptaci by jako svůj dluh měl nést vyspělý industrializovaný svět, který je z velké části zodpovědný za její vznik. Dluhy není možné splácet půjčkami ani granty – tento vztah se vymyká modelům „dárce – příjemce“ či „sponzor – klient“. Dalším zdrojem financí jsou pro země, které splňují požadovaná kritéria, půjčky od multilaterálních rozvojových bank (MDB). Tyto instituce postrádají kredibilitu nutnou ke spravování těchto fondů, protože jsou neúspěšné v oblasti sociální a environmentální ochrany, postrádají demokratické vedení, nepřijaly žádný závazek transparentního a zodpovědného chování a v minulosti, ale i dnes, poskytovaly a poskytují úvěry pro těžbu fosilních paliv.<sup>16</sup> MDB jsou neokoloniální nástroje a legitimizovat je jako výkonné entity Klimatického financování by nebylo nic jiného než kosmetická úprava stávající politiky rozvojové pomoci vyspělých zemí.

## Konec Kjóta: návrat Bushovy strategie

Po frustrujícím výsledku Kodaňské konference došlo k další polarizaci klimatické diplomacie. Ani z Dohody není jasné, jak bude vyjednávací proces pokračovat.

Pokud jde o akční plán z Bali, přijatý na 13. konferenci v prosinci 2007, pokračují vyjednávání ve dvou skupinách: AWG-LCA, která jedná o rozšíření aktivit a zajištění plně, efektivní a udržitelné implementace Dohody, a AWG-KP, jejímž úkolem je stanovit cíl snížení emisí po období po roce 2012 v okamžiku, kdy vědecké důkazy požadují výrazné snížení v rozsahu aspoň 25-40 % do roku 2020. Jen Kjótský protokol zajišťuje závazky pro období 2008-2012 a stanovuje právně závazné kolektivní a individuální cíle pro strany 1. dodatku (stanovené pro každou zemi individuálně) za účelem snížení emisí skleníkových plynů.

Téměř všechny vyspělé země – včetně Austrálie, Japonska a EU – se společně vyslovily pro zrušení Kjótského protokolu a spojení obou vyjednávacích linií, aby dospěly k jedinému právnímu výsledku, který by zajišťoval zahrnutí vyspělých rozvojových zemí. Například Spojené státy nehodlají ani ratifikovat Protokol, ani přijmout právně závaznou dohodu; namísto toho dávají přednost zdola vybudované „implemen-

16 ActionAid, „Obilní delikventi“ (“Cereal Offenders”), briefing, červenec 2008. Ke stažení na: <[www.actionaid.org/docs/cereal%20offenderspdf5cjanp\\_g8.pdf](http://www.actionaid.org/docs/cereal%20offenderspdf5cjanp_g8.pdf)>.

tační dohodě“. Ta by pomoci sady rozhodnutí v rámci UNFCCC formalizovala a posílala existující ustanovení Úmluvy o změně klimatu o dobrovolných, nezávazných a celou ekonomiku zahrnujících závazcích snížit emise skleníkových plynů. Tento přístup „slibů a přehledů“ je v přímém rozporu s Kjótským protokolem a ponechává jednotlivým zemím možnost volby, jaké cíle si stanoví a jak jich dosáhnou. Zatímco kjótský přístup specifikuje cíle pro určitá období a hodnocení, zda tyto cíle byly splněny, proces navrhovaný v Kodaňské dohodě připomíná vyjednávání ve Světové obchodní organizaci (WTO), kde jednotlivé země jednou za několik let přijímají nové závazky ke snížení obchodních bariér.<sup>17</sup>

Kjótský protokol, který vytvořil globální koalici mezi politiky, odborníky, byrokraty, organizacemi občanské společnosti a lidmi po celém světě, nastínil integrovaný postup v boji s problematikou klimatických změn. Přístup „vyzobávání“ preferovaných možností ze strany vyspělých zemí připomíná vyjádření Bushovy vlády, že „Kjóto je mrtvé“.<sup>18</sup> Tehdy tento výrok představitel mnoha zemí odsuzovali; dnes se tyto země musí snažit, aby Kjótský protokol udržely při životě a dopomohly mu postoupit do další fáze.

### Cesta před ke Cancúnu

Na konferencích smluvních stran Rámcové konvence OSN v Kodani a na Bali se účastníci jednání soustředili do tří hlavních bloků: (a) Evropská unie, (b) Spojené státy, podporované Kanadou a Japonskem, a (c) G77 a Čína. Posledně jmenovaný blok je nejpočetnější a sdružuje 132 zemí včetně rozvojových zemí, nejméně rozvinutých zemí a malých ostrovních států. Je to platforma téměř pro všechny země, které nepřistoupily k 1. dodatku, tedy těch, které nejsou historicky zodpovědné za současnou klimatickou krizi. S ohledem na nemožnost srovnání ekonomické síly a růstu HDP jde však zároveň o nejrůznorodější skupinu, které dominují zájmy pokročilých rozvojových zemí (Čína, Brazílie, Indie, Jihoafrická republika).

Existence těchto tří bloků vedla ke vzniku „trojúhelníkové klimatické diplomacie“. Například Evropská unie usilovala o přijetí jednotného právního závěru a pokoušela se přesvědčit především Spojené státy, ale i pokročilé rozvojové země, o přijetí závazných cílů. Na druhou stranu, jak bylo naznačeno výše, Spojené státy prosazovaly „implementační dohodu“. Pokročilé rozvojové země poukazovaly na historickou odpovědnost všech průmyslových zemí, včetně Spojených států, a tlačily je k tomu, aby se samy pustily do boje s klimatickými změnami, jak se k tomu zavázaly v článku 3.1 UNFCCC.

Významné rozdíly se objevily i mezi členy skupiny G77 a Číny; malé ostrovní státy a nejméně rozvinuté země požadovaly jednání o dlouhodobé kooperaci v rámci protokolu, který by fungoval paralelně s Kjótským protokolem. Tato skupina také požadovala pre-

## Klimatické změny, finance a Rozvojové cíle tisíciletí

Ian Percy

Třicet miliard dolarů „nového a dodatečného“ financování, které požaduje Kodaňská dohoda, nemůžeme ani zdaleka považovat za hotovou věc. Konečná částka může odrážet priority OSN a její odhodlání věnovat se adaptaci na klimatické změny a zmírňování jejich následků, ale historický trend není příliš povzbudivý. Dárci z řad vyspělých zemí patrně nesplní cíl věnovat do roku 2015 0,7 % hrubého národního důchodu (HND) na zahraniční rozvojovou pomoc; už dnes máme například zprávy z finské občanské společnosti, že financování klimatické agendy bude vypuštěno z rozvojového rozpočtu.<sup>1</sup> Ve většině zemí, které podobné závazky přijaly, je situace podobná. Kromě toho organizace Better Aid zveřejnila projekci, podle které příjemcům pomoci ubudou více než 2 miliardy dolarů, jakmile rozpočet klimatických fondů začnou vyčerpávat transfery do zemí s průměrným národním důchodem.<sup>2</sup>

1 Better Aid. Ke stažení na: <[www.betteraid.org/index.php?option=com\\_content&view=section&id=110&Itemid=60&lang=en](http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&view=section&id=110&Itemid=60&lang=en)>.

2 Tamtéž.

Rozvojové cíle tisíciletí nebudou splněny a v mnoha oblastech světa nebude dosaženo ani dalších předem vyhlášených cílů. Jako příčina nedostatečného plnění cílů se často uvádí nedostatek financí pro rozvojovou pomoc. Na základě současných trendů je snadné si představit výrazný propad v zahraniční rozvojové pomoci určené pro jiné agendy než klimatické změny. Političti představitelé, zejména členové Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, čelí stále silnějšímu tlaku na to, aby jim poskytovaná pomoc přinesla viditelné výsledky. Existuje reálné nebezpečí, že rozvojové cíle méně kvantitativní povahy by mohly být odsunuty do pozadí, aby uvolnily prostor dosažení snáze ověřitelných cílů v oblasti adaptace na klimatické změny a zmírňování jejich následků.

Abychom předešli tomu, že dárcovské i rozvojové země zapomenou na rozvojové závazky, je nutné na 16. konferenci o klimatických změnách v Cancúnu stanovit pravidla pro financování Klimatické agendy. Bez existence jasných a snadno ověřitelných pravidel pro přístup k „novým a dodatečným“ finančním zdrojům by se mohlo stát, že větrné elektrárny a projekty na využití biomasy dostanou přednost před vzděláváním a dalšími rozvojovými prioritami. ■

ferenční alokaci finančních zdrojů na adaptaci, kterou pokročilé rozvojové země nepodpořily. Oproti globálnímu geopolitickému přístupu se pozice Spojených států a Číny v globální klimatické diplomacii výrazně sblíží, protože obě země dávají přednost vlastním národním, nikoli globálním zájmům.

Vzniklá multipolarita v globální klimatické diplomacii se promítá do celé řady klíčových faktorů, které brání výraznějšímu pokroku v budoucím jednání, které vyvrcholilo na 16. konferenci smluvních stran Rámcové konvence, jež se uskutečnila v listopadu 2010 v Cancúnu (Mexiko). Bez existence slučitelného přístupu na straně pokročilých rozvojových a vyspělých zemí včetně Spojených států je nepravděpodobné, že by tato konference přinesla pozitivní výsledky či průlom v klimatické politice. Kromě toho už s ohledem na složitost globální klimatické politiky není možné rozdělovat strany UNFCCC na dvě skupiny podle jejich vztahu k 1. dodatku. Přestože mnoho rozvojových zemí a ekonomik zastává názor, že tuto dichotomii je nutné zachovat, je zapotřebí diferencovat země ve skupině oponující 1. dodatku, aby se urychlil negociační proces.

### Závěr

Z nedávné analýzy výsledků jednání v Kodani<sup>19</sup> od pracovníků UNDP vyplývá, že konference neuspěla v tom, že nedošlo k dohodě o budoucím rámci klimatických změn. Ale kdyby se strany držely Kodaňské dohody jako překlenovací politické směrnice o základních tématech, technická vyjednávání ve skupinách AWG-KP a AWG-LCA by mohla probíhat výrazně rychleji a texty by mohly dříve dosáhnout finální podoby i s tím, že by braly v potaz obavy zemí, které nesouhlasily s Dohodou.

Mezitím se na dalším setkání po Kodaňské konferenci prodloužil mandát obou ad-hoc pracovních skupin. Je pravda, že tento dvoukolejný systém přináší nezanedbatelné výhody, protože velká část potřebného institucionálního rámce již existuje. Pokud bychom zvolili jiný přístup, ohrozili bychom tím výsledky, kterých bylo dosud dosaženo ve vyjednávacím procesu. ■

17 Harro van Asselt, „Kodaňský chaos? Politika klimatických změn po roce 2012 a mezinárodní právo“ (“Copenhagen chaos? Post-2012 climate change policy and international law”), *Amsterdam Law Forum*, 2(2), 2010. Ke stažení na: <[ojs.uvu.vu.nl/alf/article/viewArticle/123/228](http://ojs.uvu.vu.nl/alf/article/viewArticle/123/228)>.

18 Dick Thompson, „Proč američtí environmentalisté vkládají naději do Evropy“ (“Why U.S. Environmentalists Pin Hopes on Europe”), *Time*, 26. března 2001. Ke stažení na: <[www.time.com/time/world/article/0,8599,103985,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,103985,00.html)>.

19 Alina Averchenkova, „Výsledky Kodaňské konference: Vyjednávání a Dohoda“ (“The Outcomes of Copenhagen: The Negotiations and the Accord”), série dokumentů o klimatické politice skupiny pro životní prostředí a energetiku při UNDP, únor 2010. Ke stažení na: <[www.preventionweb.net/files/13330\\_UNDPBRMCOpenhagenfinalweb.pdf](http://www.preventionweb.net/files/13330_UNDPBRMCOpenhagenfinalweb.pdf)>.

# Privatizace evropského financování rozvoje: Úloha Evropské investiční banky

Finanční architektura Evropské unie pro poskytování rozvojové pomoci musí být přestavěna tak, aby odrazila výrazné změny, které se v posledních několika letech odehrály pod vlivem globální krize. Organizace občanské společnosti vyjadřují své obavy ohledně zásadní nejednoznačnosti charakteru veřejných bank, jako je Evropská investiční banka (EIB), která jednoznačně není regionální rozvojovou bankou, ačkoli předstírá, že financuje rozvoj pomocí přátelských investičních operací. Existuje riziko, že debata o reformě evropské pomoci a širších úlohách financování rozvoje by mohla být ovlivněna přístupy, které budou podporovat agendu nadnárodních korporací.

Antonio Tricarico (koordinátor)  
Kampaň za reformu Světové banky  
(Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, CRBM)

Evropské financování rozvojové pomoci se nachází na křižovatce. Dopad finanční a hospodářské krize na veřejné finance většiny členských států EU obrací trend zvyšování oficiální rozvojové pomoci (ODA), který jsme pozorovali v posledním desetiletí.<sup>1</sup> Ačkoli evropské vlády zůstávají štědrými dárci a poskytují více než polovinu celosvětové ODA, je čím dál jasnější, že Evropská unie jako celek do roku 2015 nedosáhne svých cílů. Snahy zvýšit kvalitu a efektivitu rozvojové pomoci, které silně podporují evropské dárci, jsou přitom v ohrožení.<sup>2</sup>

V tomto negativním kontextu se v oficiálních kruzích v Bruselu a dalších evropských metropolích objevily nové, oportunistický názor, že je potřeba zaujmout „holistický“ přístup k mezinárodní rozvojové spolupráci a financování rozvoje. Cílem je rozšířit definici financování rozvoje tak, aby do ní spadaly i komerční a investiční aktivity, a upřednostňovat intervenci ze strany soukromého sektoru coby nástroj hospodářského růstu a snad i budoucího rozvoje.

Na první pohled by se takový přístup mohl zdát jako přepracování Washingtonského konsenzu, ale i přes ideologickou náklonnost ve prospěch soukromých trhů se rozvíjí nová vize a strategie, jak se vyrovnat s veřejným a soukromým partnerstvím. Financování rozvoje už není vnímáno jen jako instrument na podporu reformy makroekonomické politiky na globálním Jihu, jak tomu bylo v posledních desetiletích, ale stále častěji jako veřejná páka k přilákání soukromého kapitálu. V kontextu hospodářské krize a znovu narůstající důležitosti, kterou G20 přisuzuje financování rozvoje a mezinárodním finančním institucím jako klíčovému instrumentům mezinárodního veřejného financování, se tento přístup stal také klíčovým pro podporu evropského obchodu po celém světě ve chvíli, kdy soukromé kapitálové trhy vyschly.

Evropskému financování rozvojové pomoci tedy hrozí riziko, že se stane součástí dlouhodobého záchran-

ného plánu, který bude prospěšný pro evropský obchod, někým označovaný jako „korporátní blahobyť“, místo aby pomáhal chudým na globálním Jihu, kteří nenesou žádnou zodpovědnost za vznik této krize, ale víc než kdo jiný trpí jejími následky.

## Spoluúčast soukromého sektoru

Financování soukromého sektoru multilaterálními rozvojovými bankami (MDB)<sup>3</sup> se od roku 1990 zdesetinásobilo z původních méně než 4 miliard dolarů na více než 40 miliard ročně. Finance soukromého sektoru dnes představují velkou část portfolia mnoha multilaterálních institucí a téměř polovinu celosvětové ODA.

Od Monterreyského konsenzu z roku 2002 byl předpoklad, že financování rozvoje je třeba začít čerpat z mezinárodních kapitálových trhů, postupně přijat významnými rozvojovými institucemi s tím, že stále podružnější a méně významná role připadá pomoci pro budování kapacity a institucí a pro vytváření prostředí lákavého pro domácí i zahraniční soukromé investory. Tyto názory znovu zazněly na Mezinárodní konferenci o financování rozvoje v Dauhá v prosinci 2008.

Rozvoj pochopitelně nespočívá jen v utrácení rozvojové pomoci a soukromý sektor se může stát životně důležitým motorem pro udržitelný rozvoj, ale soukromé společnosti mohou mít také škodlivý vliv na chudobu, lidská práva a životní prostředí, zejména v kontextu mezinárodních soukromých investic. Kromě toho by mělo být předem stanoveno, jaký soukromý sektor – zda zahraniční nebo domácí, ziskový nebo neziskový – a za jakých podmínek by měl získat vzácnou podporu mezinárodní veřejnosti k dosažení rozvojových cílů.

Mezinárodní občanská společnost nedávno vyjádřila své přesvědčení, že přístup multilaterálních rozvojových bank k soukromému sektoru a rozvoji nebyl vždy dostatečně soustředěn na podporu udržitelného rozvoje nebo omezování chudoby.<sup>4</sup> Multilaterální rozvojové banky měly tendenci dávat při výběru projektů a monitoringových a evaluačních procedur přednost komerční, nikoli společenské a environmentální ná-

vratnosti. Zvláštní důvod k obavám představuje rychlý nárůst tzv. „arms-length“ investic finančního sektoru skrze prostředníky jako soukromé banky nebo soukromé investiční společnosti. Jak ukazují aktuální průzkumy, velká část prostředníků, zastupujících multilaterální rozvojové banky, působí prostřednictvím zahraničních finančních center a mohla by tedy přispět k útěku kapitálu z globálního Jihu na Sever.<sup>5</sup>

## Nový přístup

Tento trend na úrovni Evropské unie kulminoval návrhem schválit přístup „všechno z Unie“ – období přístupu „všechno ze státu“, kterou v době italského předsednictví v roce 2009 podporovala G8. To by znamenalo, že se do závazku EU nezapočítá jen ODA, ale i vývozní úvěry, investiční záruky a transfery technologií. Nástroje na podporu obchodu a investic by byly v rozvojových zemích použity k přitahování soukromých zahraničních investic jako klíčového motoru rozvoje.

Takový přístup vychází z transformací, které evropský systém financování rozvojové pomoci již prodělal. „Domácí banka“ Evropské unie, Evropská investiční banka (EIB), která už od 80. let minulého století pomalu, ale vytrvale zvyšovala objem svých operací mimo EU, se na poli rozvojového financování stala hráčem, jehož význam je srovnatelný s Evropskou komisí (EC) a největšími evropskými bilaterálními dárci. EIB je možné považovat za „Evropskou společnost pro mezinárodní financování“, protože její mandát obvykle spočívá v tom, že poskytuje soukromému sektoru přímé půjčky na konkrétní projekty. Operace soukromého sektoru členských států zároveň podporují podobné instituce, fungující na bilaterální úrovni – takzvané Evropské instituce pro financování rozvoje (European Development Finance Institutions, EDFI).

Evropské vlády se začaly soustředit na otázku, jak tyto mechanismy posílit, místo aby reformovaly infrastrukturu ODA pomocí inovativních mechanismů financování rozvoje. Silný důraz na podporu mezinárodních investic jako primární hnací síly rozvoje – ve chvíli, kdy Evropská unie reviduje svou všeobecnou investiční

1 CONCORD, „Porušené přísliby pomoci ze strany EU činí rozvojové cíle tisíciletí nedosažitelnými, uvádí CONCORD poté, co OECD zveřejnila údaje o rozvojové pomoci“ (“Broken EU aid promises push Millennium Development Goals out of reach, says CONCORD as OECD announces aid figures”), tisková zpráva, Brusel, 14. dubna 2010.

2 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj/Výbor pro rozvojovou pomoc (OECD/DAC), *Zpráva o rozvojové spolupráci* (Paříž, 2010).

3 Mezinárodní nebo regionální mezivládní agentury jako Světová banka nebo Africká rozvojová banka.

4 Action Aid, projekt Bretton Woods, Christian Aid, CRBM, Evropská síť pro oddlužení a rozvoj (Eurodad) a Third World Network (TWN), *Podtrženo, sečteno, žije se nám lépe? Multilaterální financování a soukromý sektor v rozvojových zemích – Čas na nový přístup (Bottom Lines, Better Lives? Multilateral Financing to the Private Sector in Developing Countries – Time for a New Approach)*, březen 2010. Ke stažení na: <[www.brettonwoodsproject.org/doc/private/privatesector.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/doc/private/privatesector.pdf)>.

5 Richard Murphy, „Investice do rozvoje směřují do daňových rájů“ (“Investment for development: derailed to tax havens”), pracovní verze zprávy o využívání daňových rájů rozvojovými finančními institucemi připravená pro IBIS, NCA, CRBM, Eurodad, Forum Syd a Síť pro spravedlivé zdanění, duben 2010.

6 Komise evropského společenství, „Podpora rozvojových zemí na prahu hospodářské krize“, zpráva vydaná Komisí EU a určená Evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Brusel, 8. dubna 2009.

politikou<sup>7</sup> – zároveň podkopává příležitosti na posílení mobilizace domácích zdrojů. Ta by představovala nejudržitelnější dlouhodobý přístup k rozvoji, protože nabízí možnost zredukovat závislost rozvojových zemí na finanční pomoci a zahraničních investicích a izolovat je od dopadu vnějších šoků a krizí.

Na konci roku 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která stanovila strukturální rozvojové cíle, zejména omezení (a v dlouhodobém horizontu vymýcení) chudoby, jakož i ochrana a podpora lidských práv a podpory demokracie, jako obecné horizontální cíle celkové zahraniční politiky Evropské unie.<sup>8</sup> Implementace nové smlouvy však otevřela širší diskusi o tom, jak provádět rozvojovou pomoc pod vedením nově jmenovaného vysokého představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a následně jak podřídit rozvojové politiky a cíle – jak je definuje evropský konsenzus o rozvoji z roku 2005<sup>9</sup> – do obchodních, bezpečnostních a širších geopolitických priorit Evropské unie. V tomto kontextu se z použití části omezeného rozvojového rozpočtu na evropské úrovni stalo kontroverzní politické téma.<sup>10</sup>

V tomto novém politickém kontextu dala revize externích půjček EIB – která začala v roce 2009 a předpokládá se, že bude dokončena na počátku roku 2011 – vzniknout širší debatě, která zdaleka přesahuje budoucnost poskytování úvěrů pro rozvojové země a zahájila novou diskusi o potřebě změnit architekturu evropského financování rozvoje. To se v následujících letech a v období diskusí o novém rozpočtu EU pro období 2013-2020 patrně stane jablkem sváru mezi občanskou společností a evropskými institucemi a vládami. Je vhodné podívat se pozorněji na současnou diskusi a zabývat se otázkami a návrhy, jak se vyhnout rostoucí privatizaci evropské rozvojové pomoci.

### Evropská investiční banka: případová studie

Úkolem EIB je přispívat k integraci, vyrovnanému rozvoji a ekonomické a společenské soudržnosti členských států Evropské unie.<sup>11</sup> Mimo rámec EU operuje pod různými mandáty. V prosinci 2006 Evropská rada přijala nový Mandát pro vnější úvěrování EIB (External Lending Mandate, ELM) pro roky 2007-2013. Ten představuje až 27,8 miliardy eur (35,3 miliardy dolarů) – o více než 7 miliard eur (9 miliard dolarů) více než předchozí mandát – na poskytování úvěrů na projekty v zemích mimo Evropskou unii s výjimkou oblastí Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT).

Pokud jde o oblast AKT, řídí se EIB ustanoveními Dohody o partnerství z Cotonou, kterou Evropská unie

uzavřela se 79 zeměmi AKT a přislíbila jim 1,7 miliardy eur (2,2 miliardy dolarů) z vlastních zdrojů a další 2 miliardy eur (2,5 miliardy dolarů) prostřednictvím Investičního nástroje, fondu financovaného z Evropského rozvojového fondu, který pod správou Evropské komise shromažďuje příspěvky členských států a je řízen EIB.

Organizace občanské společnosti, které monitorují poskytování úvěrů ze strany EIB, v posledních deseti letech vznesly celou řadu námitek proti fundamentální rozporuplnosti postavení této veřejné banky, která zcela zjevně nepatří mezi regionální rozvojové banky, protože financuje údajně prorozvojové investiční operace, aniž by statutárně podléhala evropským rozvojovým politikám a cílům. Zjednodušeně řečeno, činnost EIB mimo rámec Evropské unie se soustředila převážně na spolufinancování infrastrukturních projektů většího rozsahu, energetických projektů, zaměřených na posílení energetické bezpečnosti EU, a na rozvojové intervence v soukromém sektoru – včetně soukromého finančního sektoru na globálním Jihu –, takže z většiny půjček EIB profitovaly spíše evropské společnosti a vývozci než místní komunity.

U příležitosti schválení nového mandátu pro vnější úvěrování v roce 2006 si několik členských států Evropské unie vynutilo zavedení specifického ustanovení o tom, že v polovině období platnosti mandátu proběhne revize jeho realizace.<sup>12</sup> Tyto státy vyjádřily své obavy z toho, že poslání mandátu se v EIB rozměšňuje kvůli často nekonzistentnímu a nejasnému rozšiřování pole působnosti banky mimo Evropskou unii.

Součástí revizního procesu bylo i dvojí externí hodnocení, přičemž to nejdůležitější provedl ad hoc ustanovený řídicí „výbor moudrých“, který jmenovala banka ve spolupráci s Evropskou komisí a předsedal mu Michel Camdessus, bývalý předseda Mezinárodního měnového fondu. Kromě řady doporučení zazněla v závěrečné zprávě<sup>13</sup> nejedna výtky, včetně toho, že „převod politiky Evropské unie do úvěrových strategií EIB a hospodářské a sektorové analýzy potřeb konkrétní země jsou velmi omezené; snaha EIB monitorovat implementaci projektů, zajišťovat lokální přítomnost a sledovat environmentální a sociální aspekty se stále zdá být nedostatečná, a schopnost EIB uspokojit požadavky mandátu s ohledem na rozvojové aspekty je pouze nepřímá.“<sup>14</sup>

Camdessusova zpráva však nakonec pouze konstatovala, že klíčovým prvkem fungování banky je dominance soukromého sektoru. Zároveň si protřečilo tím, že volá po výrazném rozšíření úlohy EIB ve financování rozvoje navýšením jejího mandátu o 2 miliardy eur (2,5 miliardy dolarů) na nový mandát pro klimatické změny, po zvýšení investic banky nad rámec záruk EU (včetně sociálních sektorů) a palety nabízených finančních instrumentů a po koncesním úvěrování, při kterém by se peníze EIB míchaly s granty Evropské unie.

### Společenský blahobyt a úskali rozvoje

EIB byla založena jako investiční banka. Je těžké ji transformovat do rozvojové instituce, protože by bylo nutné změnit celou její kulturu, jak jsme v posledním desetiletí jasně viděli na příkladu Mezinárodního měnového fondu.<sup>15</sup>

EIB nicméně získala od roku 2009 v kontextu finanční a hospodářské krize významnou roli v rámci přístupu „všechno z Unie“. Když se ukázalo, že je zapotřebí více zdrojů, a členské státy Evropské unie se nijak nehnaly do toho, aby zvyšovaly své příspěvky na ODA, zůstala EIB jedinou institucí, která mohla snadno navýšit objem půjček vydaním dluhopisů na kapitálových trzích a rozšířením komunitního garančního schématu na své externí úvěry. Občanská společnost je velmi znepokojena návrhem, že by EIB měla v rámci rozvojové pomoci zastoupit roli, kterou členské státy Evropské unie v kontextu krize nebyly ochotny plnit.<sup>16</sup> EIB půjčuje peníze na kvazikomerční úrok, čímž přispívá k novému zadlužování rozvojových zemí. Kromě toho není EIB jako investiční banka v nejlepší pozici k tomu, aby rozvojovým zemím v období krize nabízela holistickou a smysluplnou odpověď na jejich problémy. To platí zejména v případě zemí s nízkými příjmy, které by měly obdržet granty na uspokojení potřeb vyvolaných krizí, a v krajním případě by měly přijímat pouze zvýhodněné úvěry a nikdy ne zadluženost na komerční bázi.<sup>17</sup>

Ačkoli přímé zahraniční investice (FDI) by mohly přispět k endogenním rozvojovým procesům, platí to jen v omezeném rozsahu a za velmi specifických podmínek, jak detailně prokázala Konference OSN o obchodu a rozvoji (UNCTAD).<sup>18</sup> Proticyklické finanční intervence v kontextu krize vyžadují mnohem ambicióznější přístup než pouhé navýšování zdrojů, které EIB poskytuje globálnímu Jihu. Současné pokusy omezení negativní environmentální a sociální dopady na místní komunity jsou vítány, ale jsou jen slabou náhradou za posílení jiných, efektivnějších mechanismů v rámci architektury rozvojové pomoci Evropské unie. Tyto principy platí i v případě podpory globálních veřejných statků, jako jsou prostředky určené na adaptaci na klimatické změny a mírnění jejich dopadů. Přestože by prostředky určené na klimatickou agendu měly být striktně oddělovány od rozvojové pomoci, je třeba vzít v potaz celou řadu poučení o tom, jakými kanály nejefektivněji přenášet a distribuovat rozvojovou pomoc.

Nucená transformace části operací EIB na skutečné instrumenty financování rozvoje pomoci vytvoření funkčních vazeb na systém rozvojové pomoci Evropské unie – Evropský rozvojový fond, finanční instrument pro rozvojovou spolupráci (DCI) a EuropeAid – by snad byla příliš riskantní, kdyby měla probíhat v rychlosti a bez příslušných záruk, že EIB bude dodržovat standardy,

7 Seattle to Brussels Network, „Obnovení veřejného zájmu o evropskou mezinárodní investiční politiku“ („Reclaiming public interest in Europe's international investment policy“), zpráva občanské společnosti o budoucnosti evropské mezinárodní investiční politiky, Brusel, 12. května 2010.

8 Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské unie. Ke stažení na: <www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF>.

9 Ke stažení na: <www.europa.eu/legislation\_summaries/development/general\_development\_framework/r12544\_en.htm>.

10 Cidse, Eurostep, CONCORD a Aprovev, „Podle právníků je návrh Ashtonové o Evropské službě pro vnější činnost v rozporu s unijními zákony“ („Lawyers reveal Ashton's EEAS proposal breaches EU law“) tisková zpráva, Brusel, 26. dubna 2010.

11 Viz: <www.eib.org/about/index.htm>.

12 „Rozhodnutí Rady z 19. prosince 2006.“ *Úřední věstník Evropské unie*, 30. prosince 2006. Ke stažení na: <www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:400:0243:0271:EN:PDF>.

13 Michael Camdessus et al., „Revize externího mandátu Evropské investiční banky pro období 2007-2013: Zpráva a doporučení řídicího „výboru moudrých“, únor 2010. Ke stažení na: <www.eib.org/attachments/documents/eib\_external\_mandate\_2007-2013\_mid-term\_review.pdf>.

14 Tamtéž, 26.

15 Eurodad a koalice Counter Balance, „Společné podání Evropské sítě pro dluh a rozvoj a koalice Counter Balance panelu moudrých v kontextu revize externího mandátu Evropské investiční banky“, Brusel, 28. ledna 2010.

16 Alex Wilks, *Společenský blahobyt a úskali rozvoje. Proč Evropská investiční banka za hranicemi EU nespĺnila očekávání*, Brusel: Counter Balance, únor 2010.

17 Eurodad a koalice Counter Balance, op. cit.

18 UNCTAD, „Hospodářský rozvoj v Africe: Nová úloha přímých zahraničních investic“, (New York a Ženeva: Organizace spojených národů, 2005). Ke stažení na: <www.unctad.org/en/docs/gdsafica20051\_en.pdf>.



kteřé v poskytování rozvojové pomoci uplatňuje EU. Tyto instituce a mechanismy jsou ze své podstaty odlišné a jejich rozdílností by mohly ohrozit pracně vydobytý, a i tak omezený pokrok, kterého Evropa pozvolna dosáhla v implementaci klíčových priorit efektivity rozvojové pomoci (mimo jiné iniciativa na straně příjemce, existence rozvojové strategie a transparentnost).

EIB by neměla svou úlohu rozšiřovat do dalších oblastí financování rozvoje, jako je například technická asistence. Evropský účetní dvůr v jedné své zprávě z roku 2007 uvádí, že technická asistence zůstávala vysoce neefektivní.<sup>19</sup> Nedávné studie ukázaly, že jde jen o nástroj podporující západní firmy, aniž by mobilizoval efektivní nasazení zdrojů na Jihu. Od technické asistence je však třeba očekávat minimálně to, aby byla pohaněna poptávkou, aby se přizpůsobovala potřebám příjemce a aby obsahovala silný komponent budování kapacit.<sup>20</sup>

V krátkodobém časovém horizontu je nutné zavést striktní opatření na zamezení dalším ztrátám, aby se úvěrování EIB mohlo přizpůsobit cílům Evropské unie v oblasti rozvoje a lidských práv, které by měly být nedílnou součástí všech zahraničních operací EU. Finanční zdroje EIB – které by bylo možné kombinovat s granty – by měly být převedeny do ostatních existujících evropských mechanismů nebo jiných mezinárodních finančních institucí.

## Evropská architektura financování rozvoje

Toto doporučení by ve střednědobém časovém horizontu vytvořilo potřebu předefinovat celkovou architekturu EU pro financování rozvoje. Tento přístup je v souladu s klíčovými prioritami agentury efektivity rozvojové pomoci, tj. snižovat fragmentaci a duplicitu mezi institucemi dárcovských zemí.

V tomto smyslu řídicí „výbor moudrých“ překročil rámec svých kompetencí a vyjádřil několik jasných doporučení k otázce integrace EIB s obnovenou evropskou architekturou financování rozvoje. Identifikoval potřebu vytvořit dceřinou společnost EIB, která by spravovala vnější úvěrování banky, a dále „evropskou platformu pro externí spolupráci a rozvoj“, která by poskytovala komplexní koordinační mechanismy založené na optimálním modelu kombinování grantů a půjček a stála na vzájemné důvěře mezi finančními institucemi. Tato platforma by měla být otevřena pro Evropskou banku pro obnovu a rozvoj (EBRD), Rozvojovou banku Rady Evropy a bilaterální finanční instituce, zejména pro Evropské instituce pro financování rozvoje (EDFI). Tento mechanismus by urychlil řešení problémů identifikovaných Evropskou radou na konci roku 2008<sup>21</sup>, které se týkají společných směrnic pro slučování grantů a úvěrů na evropské úrovni a získávání dalších zdrojů pro financování rozvojové pomoci.

Pro střednědobý časový horizont a další rozpočtové období EU navrhuje Camdessusova zpráva dvě možná řešení, která by – v souladu s krátkodobým vývojem – drasticky změnila evropskou architekturu financování rozvoje: zřízení „Evropské agentury pro externí financování“, která by sloučila externí finanční aktivity EIB a finanční aktivity Komise, týkající se externích investic (čímž by vyloučila většinu rozvojového rozpočtu EU); nebo zřízení Evropské banky pro spolupráci a rozvoj, která by byla významným evropským nástrojem, zastřešujícím externí aktivity EIB spolu s externími aktivitami Evropské komise a EBRD.

Evropské instituce o těchto návrzích dosud vedly interní diskuse, aniž by zaujaly veřejné stanovisko. Existuje však silící požadavek, aby se EIB, případně s podporou dalších zdrojů, stala klíčovým nositelem širších externích aktivit Evropské komise a udržovala stěžejní úkol finanční podpory rozvoje soukromého sektoru v rámci celkové činnosti. Evropské instituce pro financování rozvoje mezitím vyjádřily svůj zájem o užší spolupráci s EIB a podpořily myšlenku společné platformy, jejíž pilotní aktivity by se měly zaměřit na oblast klimatického financování.

Občanská společnost zastává názor, že Evropská unie nemusí zřizovat vlastní rozvojovou banku.<sup>22</sup> Není nutné rozšiřovat řady již existujících globálních a regionálních multilaterálních rozvojových bank, zvláště ve chvíli, kdy je nutné ty existující reformovat a vylepšit jejich efektivitu. Sepisování memorand o porozumění mezi EIB a mezinárodními finančními institucemi dosud přineslo jen omezené výsledky. Evropská unie by místo toho mohla uvažovat o přenesení většího množství zdrojů na stávající mezinárodní finanční instituce, pokud podstoupí vhodné reformy. V tomto smyslu by mezinárodní finanční instituce měly implementovat striktní standardy zodpovědného financování a evropské vlády by se měly soustředit na zlepšení koordinace a efektivity svých aktivit.

Pokud jde o návrh na zřízení nové agentury, je velmi neisté, zda by EU byla schopna v rámci financování rozvoje lépe strukturovat a eventuálně rozšířit dimenzi úvěrování soukromého sektoru s částečným využitím vlastního rozvojového rozpočtu na zvýhodněné úvěry pro soukromý sektor, aniž by vložila obdobné úsilí do rozšíření vlastního jádra architektury financování rozvoje a svých nástrojů rozvojové spolupráce.

## Budoucnost financování rozvoje ze strany Evropské unie

Je nutné přebudovat evropskou architekturu financování rozvoje ve světle významných změn, které vyvolala globální krize, možného selhání agentury Rozvojových cílů tisíciletí a nových úkolů v oblasti mezinárodní spolupráce a podpory globálních veřejných statků.

Z tohoto úhlu pohledu je transformace EIB klíčovým úkolem pro další směřování financování rozvoje ze strany Evropské unie. V krátkodobém časovém horizontu by EIB měla zůstat jen investičním nástrojem, byť by její pole působnosti mimo EU mělo být omezeno (jak v geografickém smyslu, tak i s ohledem na konkrétní odvětví). Externí aktivity EIB by se zároveň měly striktně držet obecných cílů Evropské unie v oblasti rozvoje a lidských práv. Principy efektivity rozvoje však přesahují rámec rozvojové pomoci a měly by být aplikovány i na investiční bankovníctví v rozvojových zemích, pokud je založeno na veřejných zdrojích.

EIB musí kromě toho zajistit, že všechny její investice budou mít jasné rozvojové výsledky, zejména v odvětvích, kde vykazuje největší aktivitu, tj. infrastruktura, energetika a těžba surovin. Jako veřejná instituce musí zároveň zajistit, že společnosti a investice, které podporuje, fungují v souladu s nejvyššími standardy financování, za účelem zamezení daňovým únikům a útěku kapitálu do EU, a dále napomáhat k navrácení zcizených aktiv do zemí jejich původu.

V dlouhodobém časovém horizontu, počínaje novým rozpočtovým obdobím EU pro roky 2013–2020, by však bylo vhodné najít efektivnější institucionální alternativu, která by tuto instituci nahradila v poskytování půjček mimo rámec EU. Zejména úvěrování v Asii a Latinské Americe by mělo být zastaveno zároveň s tím, že by se nízkopříjmové země v těchto regionech staly prioritními příjemci rozvojové podpory z existujících mechanismů EU (DCI), od mezinárodních finančních institucí a nových regionálních institucí. Pokud jde o úvěrování ve Střední Asii, měla by EIB finančně podporovat pouze intervence EBRD, protože je sama (spolu s Evropskou komisí a členskými státy EU) podílňkem této instituce. Pokud jde o úvěrování sousedních regionů (východní Evropa a severní Afrika), měla by EIB jako investiční banka kladt zásadní důraz na perspektivu rozvoje a lidských práv a striktně dodržovat priority, které budou v souladu s celkovými cíli Evropské unie v oblasti rozvoje a lidských práv.

Efektivita aktivit EIB a její vztahy s Evropským sousedským a partnerským instrumentem (European Partnership and Neighbourhood Instrument, ENPI) v těchto oblastech by měly být znovu revidovány před tím, než bude roku 2013 schválen nový externí mandát. A konečně, pokud jde o úvěrování v oblasti AKT, v kontextu revize investičního nástroje v roce 2010 by Evropská komise a členské státy měly pro období po roce 2013 zvážit všechny možné alternativy pro správu zdrojů Evropského rozvojového fondu, v současnosti řízeného EIB, a to včetně regionálních mezinárodních finančních institucí, existujících mechanismů Evropské unie a eventuálně i mechanismů, které by bylo nutné nově vytvořit.<sup>23</sup> ■

19 „Zvláštní zpráva 6/2007 Evropského účetního dvora o efektivitě technické asistence v kontextu rozvoje kapacity“, Úřední věstník Evropské unie, 21. prosinec 2007. Ke stažení na: <[www.eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/673583.PDF](http://www.eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/673583.PDF)>.

20 Eurodad a koalice Counter Balance, op. cit.

21 Rada Evropské unie, „Rámcové mechanismy kombinování úvěrů a grantů v kontextu externí rozvojové pomoci“, pracovní skupina finančních poradců, 11. prosince 2008.

22 Eurodad a koalice Counter Balance, op. cit.

23 Tamtéž.



# Lisabonská smlouva a nové perspektivy rozvojové politiky Evropské unie

Lisabonská smlouva obsahuje opatření určená k boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení v rámci Evropské unie, což je zvláště významné s ohledem na to, že rok 2010 byl vyhlášen Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení a že 16 % obyvatel EU v současnosti žije v chudobě. Evropské zdroje pro rozvojovou spolupráci v posledních letech setrvale narůstaly. Ovšem příspěvky do sociálních sektorů rozvojových zemí, zejména v subsaharské Africe, byly výrazně sníženy. Drastický úbytek příspěvků Evropské komise na vzdělávání a zdravotní péči v rozvojových zemích je nepřijatelný a musí být napraven.

Mirjam van Reisen  
EEPA  
Simon Stocker  
Eurostep

Od Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009, se očekávalo, že poskytne Evropské unii „moderní instituce a optimalizované pracovní metody“ k tomu, aby byla schopná se s aktuálními problémy vypořádat účinně a efektivně.<sup>1</sup> Smlouva zajišťovala nejen zjednodušení pracovních postupů - něco, co EU zjevně potřebovala -, ale i nutnou transparentnost a zavedení nových, demokratických pravidel. V oblasti zahraniční politiky byly stanoveny dlouhodobé cíle i nutnost vytvořit nové diplomatické nástroje, nezbytné k řešení otázek rychle se měnícího světa i k propagaci EU jako globálního hráče.

Po ratifikaci Lisabonské smlouvy všemi členskými státy EU byl jasně definován cíl evropské politiky rozvojové spolupráce. Smlouva stanovila, že všechno politické úsilí má být směřováno ke „snížení a v dlouhodobém horizontu k úplnému vymýcení chudoby“ (článek 208).

Smlouva dále obsahuje specifická opatření určená k boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení v rámci Evropské unie. Podle článku 9 „při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví“. Kromě toho článek 3 jasně stanoví, že Unie „bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci a podporuje sociální spravedlnost a ochranu“.<sup>2</sup> Rok 2010 byl vyhlášen Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. V dnešní době je to obzvláště aktuální, protože Evropa hledá způsoby zajištění finanční stability eura, což pro celou Unii představuje zásadní otázku.

Evropský parlament získal novou pravomoc přijímat obchodní dohody; součástí Evropského parlamentu se stal obchodní výbor, který zajišťuje zlepšení systému vah a protívah při monitorování obchodních vztahů Evropské unie se třetími zeměmi. Kromě toho

si Evropský parlament vyjednal větší roli v zahraničních politických vztazích a vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, baronka Catherine Ashtonová, souhlasila s tím, že bude Evropskému parlamentu pravidelně předkládat zprávy.

## Vztahy Evropské unie s rozvojovými zeměmi

Vztahy EU s rozvojovými zeměmi se zakládají na principu nediskriminace, a hlavním cílem těchto vztahů je vymýcení chudoby. Smlouva dále stanovila čtyři klíčové elementy – tzv. čtyři K: koherenci, konzistentnost, komplementaritu a koordinaci. Princip koherence hraje klíčovou roli v dosažení cílů politiky rozvojové spolupráce, neboť spočívá v tom, že „Unie přihlíží k cílům rozvojové spolupráce při provádění politik, které by mohly mít vliv na rozvojové země“ (Lisabonská smlouva, článek 208). Tento cíl se týká všech institucí EU včetně Evropské služby pro vnější činnost (EEAS). Soudní dvůr Evropské unie (CJEU) vydal v listopadu 2008 rozhodnutí, podle kterého Evropská investiční banka (EIB) musí při svém působení v rozvojových zemích přikládat rozvoji vyšší prioritu než jakémukoli ekonomickému nebo politickému cíli.

Implementace Lisabonské smlouvy umožňuje zřízení EEAS, jejíž kompetence byly předmětem dlouhých diskuzí. Zřízení EEAS je významným mezníkem v rámci současné evropské rozvojové politiky. Jejím primárním cílem je poskytnout Evropské unii jednotnou diplomatickou službu, která bude podporovat baronku Ashtonovou. Jak zdůraznil právní rozklad, který pro Eurostep připravil Daniel R. Mekonnen, „Evropská unie potřebuje systém rozvojové pomoci a spolupráce, který bude obsahovat zmíněný systém vah a protívah. Jako partner, který ve vztahu k ostatním, zejména ke slabším protějškům, dává najevo kritéria dobrého řízení, si EU získá lepší postavení, pokud bude dobré řízení propagovat nejen jako teorii, ale i v praxi.“<sup>3</sup> O tom, že EEAS musí propagovat koherentní rozvojovou politiku, jak to činí Lisabonská smlouva, která jako ústřední cíl pro vztahy EU s rozvojovými zeměmi stanovila vymýcení chudoby, panuje široký konsenzus.

3 Daniel R. Mekonnen, „Návrh rozhodnutí rady o založení Evropské služby pro vnější činnost a jeho soulad s Lisabonskou smlouvou – právní rozklad pro Eurostep“ (“The draft council decision on the establishment of the European External Action Service and its compliance with the Lisbon Treaty - Legal Opinion Drafted for European Solidarity Towards Equal Participation of People”), Eurostep, květen 2010. Ke stažení na: <www.eurostep.org/wcm/document/Mekonnen\_Legal\_Opinion\_100511.pdf>.

Dokument Evropské komise „Soudržnost politik v zájmu rozvoje - Jak urychlit pokrok směrem k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí“ zdůrazňuje, že samotná rozvojová pomoc není k dosažení rozvojových cílů dostačující.<sup>4</sup> Týká se 12 klíčových oblastí: obchodu, životního prostředí, klimatických změn, bezpečnosti, zemědělství, bilaterálních dohod o rybolovu, sociálních politik (zaměstnanosti), migrace, výzkumu / inovací, informačních technologií, dopravy a energetiky. Dokument věnovaný koherenci zmiňuje, že obchod a zemědělství jsou dvě hlavní oblasti, v nichž musí proběhnout zlepšení Všeobecného systému celních preferencí EU a současného vzorce zemědělské výroby v EU.

Na tomto seznamu priorit chybí klimatické změny, což je pozoruhodné, vezmeme-li v potaz, jakou pozornost tomuto tématu občané EU věnují. Podle Eurobarometru, evropského mechanismu výzkumu veřejného mínění, považuje 63 % občanů klimatické změny za velmi závažný a 24 % za závažný problém. Většina Evropanů (62 %) je přesvědčena o tom, že klimatické změny nejsou nevyhnutelné, jen 10 % je nepovažuje za závažný problém a 3 % nevědí. Kromě toho 47 % respondentů označilo klimatické změny za jeden ze dvou nejzávažnějších globálních problémů současnosti. Je zajímavé, že výše se v žebříčku umístila jen chudoba, kterou za jeden ze dvou nejzávažnějších globálních problémů označilo 69 % respondentů. Tím spíš by koordinovaný přístup k ochraně životního prostředí / klimatickým změnám a chudobě měl být považován za atraktivní a relevantní. Zatímco udržitelný rozvoj je přijímán jako klíčová součást vymýcení chudoby, citelně schází společná vize EU a rozvojových zemí včetně dobrých příkladů a příležitostí, ze kterých bude zřejmé, jak je možné převést principy do praxe.

V květnu 2010 přijal Evropský parlament na základě doporučení Evropské komise rezoluci o koherenci rozvojové politiky, která obsahovala více než 70 doporučení. Rezoluce upozorňovala na to, že:

- tak zvané „Singapurské otázky“<sup>5</sup> jako liberalizace služeb, investic a státních zakázek, nová pravidla hospodářské soutěže a důslednější vymáhání práv k duševnímu vlastnictví, nepřispívají k dosažení osmi Rozvojových cílů tisíciletí,

1 Celý text ke stažení na: <www.europa.eu/lisbon\_treaty/full\_text/index\_en.htm>

2 Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Ke stažení na: <register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655.en08.pdf>.

4 Ke stažení na: <www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:EN:PDF>.

5 Jde o čtyři pracovní skupiny, vytvořené během ministerské konference Světové obchodní organizace v Singapuru v roce 1996.

- vývozní dotace EU pro evropské zemědělské výrobky mají katastrofální dopad na dostupnost potravin a rozvoj životaschopného zemědělského sektoru v rozvojových zemích,
- finanční příspěvky EU v rámci dohod o partnerství v odvětví rybolovu nepříspěly ke konsolidaci politiky rybolovu v partnerských zemích, zejména kvůli nedostatečnému dohledu nad implementací těchto dohod, pomalému vyplácení podpory a někdy i neschopnosti tuto podporu vyčerpat,
- EU jako významný vývozcce zbraní vyváží nebo zprostředkovává dodávky zbraní do zemí, kde zároveň utrácí miliony eur za rozvojovou pomoc; evropská patnáctka vydá ročně na rozvojovou pomoc přibližně 70 miliard eur, zatímco hodnota vývozu zbraní z EU dosahuje přibližně 360 miliard ročně,
- o dokumentu „Globální Evropa: konkurenceschopnost ve světě“, který vymezuje obchodní strategii EU, vyplývá, že bilaterální a regionální strategie volného obchodu napomáhají přístupu EU ke komoditním trhům rozvojových zemí včetně trhů surovin a zemědělských výrobků, protože je otevírají velkým společností z EU na úkor drobných farmářů a začínajících podniků,
- finanční liberalizace, včetně spekulativních a volatilitních finančních toků, nad nimiž mají rozvojové země jen malou kontrolu, vytvářela na mezinárodní úrovni významnou destabilizaci s katastrofálními dopady na ekonomiky rozvojových zemí.<sup>6</sup>

Evropský parlament dodává, že existuje celá řada dalších případů nekoherence, které mají negativní vliv na dosažení Rozvojových cílů tisíciletí a kterými by se Evropská komise měla zabývat.

### Dopad finanční krize na chudobu v rámci EU

Zatímco Smlouva o Evropské unii vymezila jasný právní rámec pro vymýcení chudoby uvnitř i vně Evropské unie, skutečnost je taková, že chudoba v EU i v rozvojových zemích následkem finanční krize dále narůstá. Ze statistiky Eurostat vyplývá, že krize ještě zdaleka nepřestala ovlivňovat evropský pracovní trh. Naopak, v roce 2009 se počet nezaměstnaných v EU zvýšil o víc než pět milionů lidí na 21,4 milionů, z převážné míry kvůli ztrátě zaměstnání v posledních 12 měsících.<sup>7</sup> Podle údajů Evropské unie žije v současnosti asi 80 milionů

lidí, tedy 16 % jejího obyvatelstva, pod hranici chudoby.<sup>8</sup>

Hypoteční krize úvěrů poskytovaných za vyšší než základní úrokovou míru, jejíž negativní následky zasáhly banky, finanční trhy i reálnou ekonomiku na celém světě, zvýraznila nedostatečnou efektivitu regulačních opatření EU i její neschopnost podniknout přiměřené kroky k zamezení spekulativních útoků na euro. Po počátečních projevech krize v Evropě a finančním kolapsu Řecka posílila Evropská unie svůj obecný přístup ke kontrole národních rozpočtů členských států. Evropským vládám hrozí další sankce za neschopnost řídit vlastní ekonomiky a u evropských státníků je zřejmá i ochota posílit Pakt růstu a stability, který stanovil limity pro veřejný deficit a zadluženost členských států.

Nicméně kromě posílení dohledu nad národními rozpočty a vybudování systému „preventivního sledování“ nemá EU žádný plán, jak chránit chudé občany členských států před dopady úsporných opatření, ani žádnou ochrannou politiku vůči sociálním sektorům členských států. Jak zdůraznil Lázlo Andor, evropský komisař pro práci a sociální věci, „měli bychom si všichni uvědomit, že se stále nacházíme ve fázi křehké obnovy“. Andor zdůraznil, že dokud neuvidí „robustní hospodářský růst všech členských států“, bude se obávat o to, „že ukvapená úsporná opatření mohou poškodit jak ekonomické zotavení, tak i nárůst nových pracovních míst.“<sup>9</sup>

Samozřejmě se objevují instituce nového typu, s jejichž existencí Lisabonská smlouva nepočítala. Dobrým příkladem je úloha Hermana Van Rompuy, předsedy Evropské rady, který předsedá pracovní skupině zaměřené na evropská ekonomická témata – skupině, která se skládá z ministrů financí téměř všech ze 27 členských států a zástupců evropských institucí (například Jean Claude Trichet, předseda Evropské centrální banky). Ačkoli tato skupina pracuje na fiskální udržitelnosti a větší rozpočtové disciplíně, jednou z jejích priorit je podle Van Rompuye „potřeba posílit fiskální pravidla, stanovená Paktem růstu a stability“.<sup>10</sup> Institucionální rámec se tím pádem posouvá směrem k úsporným opatřením.

Panují obavy, že odmítnutí neo-keynesiánského přístupu zavést proticyklická opatření proti recesi povede k nárůstu chudoby v evropských zemích a tím i k prohloubení hospodářské recese v Evropě. Van Rompuy ve svém nedávném projevu určeném investorům zdůraznil

sílu Evropské unie, která spočívá v součinnosti silné ekonomiky a rozvinutého systému sociální podpory, včetně dobře vzdělaného obyvatelstva a „atraktivita Evropy pro investory a podnikatele... Je to právě tato dvojí atraktivita, která náš kontinent činí jedinečným. Zpráva, kterou Evropa vysílá do světa, zní, že mohou mít obou. Hospodářský růst i sociální smír. Efektivní politická rozhodnutí i demokratickou zodpovědnost. Adaptaci na nové podmínky i zachování vlastního dědictví. Zkrátka místo, do kterého se dá dobře investovat, ale dá se tam zároveň dobře žít.“

Prezident EU zároveň naznačil, že nehodlá akceptovat snížení výdajů na vzdělání, ochranu životního prostředí a sociální podporu: „Budeme se držet pěti hlavních cílů, které jsou všechny jasně kvantifikovatelné. Výzkum, vývoj a inovace, vzdělání, zaměstnanost, ochrana životního prostředí a sociální začlenění. (...) I v období rozpočtových škrtů musíme zachovat všechny daňové úlevy, jakož i všechny výdaje tohoto typu (například výdaje na vzdělávání). A to i přesto, že to nebude ta nejsnazší cesta.“<sup>11</sup>

### Ohlasy z vnějšku EU

Právě v období ekonomické krize potřebují rozvojové země podporu Evropské unie víc než kdy jindy. Evropská komise a členské státy Unie by se měly jasně podělit o náklady tohoto partnerství. Z pohledu rozvojových zemí budou mít krizi vyvolaná úsporná hospodářská opatření nepochybně výrazný negativní dopad na jejich vlastní, stále nestabilní ekonomiky. Jak ve svém stanovisku uvádí Světová banka, „recese výrazně omezila příjmovou stranu rozpočtů vlád v chudých zemích. Pokud tento deficit nevyplní dobrovolní dárci, budou vlády těchto zemí pravděpodobně nuceny omezit sociální a humanitární pomoc právě ve chvíli, kdy jí je nejvíce zapotřebí.“<sup>12</sup>

Evropské zdroje pro rozvojovou spolupráci stabilně narůstaly z 11,2 miliardy amerických dolarů v roce 2005 až po 15,4 miliardy v roce 2009.<sup>13</sup> Nicméně sociální sektor v rozvojových zemích, zejména v subsaharské Africe, se v témže období dočkal významného omezení. Evropský účetní dvůr ve své zprávě za rok 2009 uváděl, že „splnění Rozvojových cílů tisíciletí v oblasti zdravotnictví je v subsaharské Africe stále méně reálné“.<sup>14</sup>

11 Tamtéž.

12 Světová banka, „Globální ekonomické výhledy pro rok 2010: Krize, finance a růst“ („Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth“), Washington, DC, 2010. Ke stažení na: <sitesources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>.

13 Mirjam Van Reisen, ed., „Příspěvek EU k Rozvojovým cílům tisíciletí: Udržet cíle při životě“ („The EU's Contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the goals alive“), Praha: Alliance 2015, 2010.

14 Evropská aliance veřejného zdraví, „Evropský účetní dvůr varoval Evropské komisi financování zdravotnictví v rozvojových zemích“ („European Court of Auditors slams EC development health financing“) Ke stažení na: <www.epha.org/a/3373>.

6 Výbor pro rozvoj Evropského parlamentu, „Zpráva o koherenci rozvojové politiky EU a konceptu oficiální rozvojové pomoci“ („Report on the EU Policy Coherence for Development and the 'Official Development Assistance plus' concept“), vysvětlující prohlášení, 2009, 17. Ke stažení na: <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0140&language=EN#title2>.

7 Remko HJMAN, „Obyvatelstvo a sociální podmínky“ („Population and social conditions“), *Eurostat Statistics in Focus*, 79/2009, 1. Ke stažení na: <www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF>.

8 Výbor pro regionální rozvoj EP, „Lokální a regionální odpovědi na chudobu a sociální vyloučení“ („Local and regional responses to poverty and social exclusion“), červen 2010.

9 European Voice, „Andor varuje před ukvapenými úspornými opatřeními“ („Andor warns of hasty austerity measures“), 24. června 2010, 2.

10 Klíčový projev Hermana Van Rompuye, předsedy Evropské rady, na Světové konferenci o investicích 2010, „Atraktivita Evropy v měnícím se světě“ („Europe's Attractiveness in a Changing World“), La Baule, Francie, 2. června 2010, 3. Ke stažení na: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_Data/docs/pressdata/en/ec/114883.pdf>.

Podle nedávné studie „zdravotnická rozvojová pomoc vládám měla významný negativní dopad na výdaje na zdravotnictví ze strany samotných vlád, takže za každý 1 americký dolar rozvojové pomoci výdaje na zdravotnictví z domácích zdrojů klesly o 0,43 až 1,14 dolaru.“<sup>15</sup> Zdá se, že podpora sociálního sektoru prostřednictvím Všeobecné rozpočtové podpory nevede automaticky ke zvýšení výdajů v tomto sektoru.

Z přehledu evropských závazků je patrné, že výdaje na základní zdravotní péči a vzdělávání se od roku 2005 neustále snižovaly; jak uvádí Alliance 2015, „to mělo za následek, že ze vsí pomoci, kterou spravuje Evropská komise, bylo v roce 2008 na základní zdravotní péči a vzdělávání vyčleněno jen 5,7 % oproti 11 %

v roce 2005“.<sup>16</sup> Výdaje na základní zdravotnictví a vzdělávání v subsaharské Africe klesly z 8 % celkových výdajů na rozvojovou pomoc v roce 2005 na 1,5 % v roce 2008.<sup>17</sup> Z údajů vyplývá, že podíl určený na potravinovou pomoc klesl ze 4 % celkových výdajů v roce 2005 na 1,5 % v roce 2008, výdaje na základní zdravotní péči ze 4,7 % na 1,3 % a výdaje na základní vzdělávání z 2,7 % na 1,1 %.<sup>18</sup> Pro včasné dosažení Rozvojových cílů tisíciletí by podle Alliance 2015 „Evropská komise musela zvýšit výdaje na vzdělávání z 605 milionů eur na 971 milionů eur ročně a výdaje na zdravotnictví ze 460 milionů na 1,5 miliardy eur ročně“.<sup>19</sup>

Rozpočtový cíl vydávat 20 % celkové pomoci na základní zdravotní péči a vzdělávání byl v roce 2009

splněn v Asii a Latinské Americe. Už teď však panují obavy, že cíl pro Afriku se stává nedosažitelným. Podle základního principu nediskriminace, který je zakotven v Lisabonské smlouvě, musí Evropské společenství uplatnit 20% cíl na všechny ostatní regiony.

Politika koherentního rozvoje stanoví jako klíčový cíl nutnost, aby Evropská unie interně i navenek uplatňovala svůj standard měřit pokrok na vyváženém růstu ekonomiky i společnosti. Evropská komise a Evropská služba pro vnější činnost by měly jít příkladem, zejména proto, že budou v zahraničí stále více reprezentovat EU jako celek. Drastický úbytek příspěvků Evropské komise na vzdělávání a zdravotní péči v rozvojových zemích je nepřijatelný a musí být napraven. ■

15 Lu, C. et al., „Veřejné financování zdravotní péče v rozvojových zemích: Mezinárodní systémová analýza“ („Public financing of health in developing countries: A cross-national systemic analysis“) The Lancet, 9. dubna 2010.

16 Alliance 2015, op cit., 21, tabulka 2.1.

17 Tamtéž., tabulka 2.2.

18 „Alliance 2015 požaduje, aby EU schválila závazné cíle pro hospodářskou pomoc, nutné k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí“ („Alliance 2015 calls on the EU to agree to binding aid targets to reach MDGs“), 2. června 2010. Ke stažení na: <[www.alliance2015.org/index.php?id=25&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=69&tx\\_ttnews\[backPid\]=9](http://www.alliance2015.org/index.php?id=25&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=69&tx_ttnews[backPid]=9)>.

19 Tamtéž.

# Arabské státy a Rozvojové cíle tisíciletí: Bez sociální spravedlnosti není pokrok možný

Rozvojové cíle tisíciletí (MDGs) nebudou v arabském regionu do roku 2015 splněny, pokud se bude postupovat současným tempem. Hlavní příčinou tohoto pomalého vývoje je slabá podpora mezinárodní komunity pro 8. cíl, který se týká globálních rozvojových partnerství, a mizivá politická vůle nastolit v regionu ekonomickou a sociální spravedlnost. Mezi další významné regionální překážky dosažení cílů patří nedostatek vůle prosazovat lidská práva a principy „dobré správy“, křehká politická stabilita, nedostatečná demokracie a absence mírového a udržitelného akčního rámce.

Ziad Abdel Samad, výkonný ředitel'  
Arabská síť nevládních rozvojových organizací  
(Arab NGO Network for Development, ANND)

Rok 2010 je pro projekt Rozvojových cílů tisíciletí velmi důležitý, protože připomíná desetileté výročí od přijetí Miléniové deklarace i to, že zbývá už jen pět let do konce období, ve kterém měly být stanovené cíle dosaženy. Přípravná revizní studie vznikla už během rozhovorů s představiteli občanské společnosti, které probíhaly na půdě Organizace spojených národů v červnu 2010, v září bude celý proces předmětem diskuse na Valném shromáždění OSN.

Nyní je tedy vhodný čas objektivně zhodnotit úsilí v naplňování rozvojových cílů, vyhodnotit procesy a navrhnout konkrétní doporučení, zaměřená na přeměrování úsilí a efektivní dosažení výsledků. Platí to zejména dnes, kdy téměř všechny země, dokonce i ty neoptimističtější, ve svých analýzách dospívají k závěru, že splnit cíle do roku 2015 je při současném tempu a s ohledem na globální ekonomickou krizi nereálné.

Globální partnerství, dohodnuté v rámci 8. cíle, je jasným uznáním nutnosti rozšířit globální závazky tak, aby doplnily národní a lokální úsilí rozvojových zemí. Tyto globální závazky však dosud nebyly převedeny na konkrétní a explicitní rozhodnutí či implementační politiky. Jednou z příčin je setrvalý nedostatek politické vůle, který je jasně patrný na neustále klesající oficiální rozvojové pomoci (ODA). Přes to, k jakým částkám se dárcovské země upsal, se ODA ještě ani zdaleka neblíží stanovenému cíli. Podle neoptimističtějších odhadů dosahuje v současnosti 0,31 % hrubého domácího produktu (HDP).<sup>2</sup> ODA pro nejméně rozvinuté země (Least Developed Countries, LDC)<sup>3</sup> dosahuje pouze 0,09 % namísto příslibených 0,15–0,20 %.<sup>4</sup> Ani další dva hlavní cíle, obsažené v 8. cíli – prosazování principů fair trade a odpouštění dluhů – pravděpodobně nebudou splněny.

Dále je problematický přístup, rozšířený mezi zeměmi skupiny G8 a podporovaný některými agendami OSN a dalšími mezinárodními institucemi, který omezuje diskusi o dosažení Rozvojových cílů tisíciletí na rozhovory o penězích a rozvojové pomoci, čímž odráží vysoce pochybný pohled na úlohu rozvojové pomoci. Namísto toho by hlavním kritériem měla být rozvojová kapacita států. Na národních úrovních také přetrvává nedostatek vizí a potenciálu pro vytvoření důkladné a inkluzivní ekonomické strategie s transparentním rozpočtem, který by věrohodně dokládal mobilizaci místních zdrojů a způsob, jakým mohou být nejlépe využity. V ideálním případě by státům posílení jejich postavení mohlo otevírat nové možnosti, zlepšovat jejich rozvojový výkon a vést k lepšímu využití vlastních zdrojů.

Na summitu G8 v Gleneagles v roce 2005 zazněla výzva upsat 150 miliard dolarů na boj proti chudobě. Potravinová, ropná a finanční krize spolu s rostoucími obavami z klimatických změn však posloužily jako dobrá záminka tento závazek nesplnit. Jmenované krize jsou důsledkem současného globálního systému, který na jedné straně není schopen dovést nadnárodní společnosti k zodpovědnosti za jejich chování, ale na druhé straně není schopen ani přijmout a implementovat relevantní a efektivní řešení v boji proti chudobě a bezpráví a za udržitelný rozvoj na celém světě. Tento systém se soustředí pouze na přijímání nouzových opatření na překonání okamžitých dopadů krizi, nikoli na dlouhodobou intervenci za účelem potírání příčin nezaměstnanosti, rostoucí chudoby či politické, sociální a ekonomické marginalizace.

Na konci roku 2008 se hlavy států, které se setkaly na Mezinárodní konferenci o financování rozvoje v Dauhah, nedokázaly dohodnout na všeobecné vizi pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí. Místo toho, aby se zaměřili na klíčové příčiny globální finanční a hospodářské krize, zopakovali představitelé těchto států „nouzová“ rozhodnutí G20, zaměřená na řešení bezprostředních projevů krize. Zástupci občanské společnosti, kteří se konference v Dauhah účastnili, tento výsledek kritizovali a požadovali novou dohodu, která by upravila Washingtonský konsenzus na základě důkladné revize současné globální politiky, kterou by měly být pověřeny mezinárodní instituce a G8. Snaha Valného shromáždění OSN odpovědět na tento požadavek vytvořením Stiglitzovy komise a později konferencí o světové finanční a hospodářské krizi v červnu 2009 rovněž skončila v patové situaci, čímž ilustrovala

neschopnost mezinárodní komunity domluvit se na holistickém přístupu k rozvoji za cenu toho, že přestane hájit zájmy nadnárodních korporací.

## Výzvy Rozvojových cílů tisíciletí v arabském regionu

Zpráva o lidském rozvoji v arabských státech z roku 2009, která se zaměřuje na koncepci lidského bezpečí, odhalila, že indikátory lidského rozvoje v oblasti výrazně zaostávají za slibovaným stavem.<sup>5</sup> Hovoří o hospodářských problémech a zdůrazňuje, že závislost arabských států na těžbě ropy učinila jejich ekonomiky velmi citlivými na změny její globální ceny. Dalším velkým ekonomickým problémem je to, že se tyto státy spoléhají na zahraniční investice, což dále zvyšuje jejich citlivost na globální hospodářskou depresi, jakou jsme v posledních několika letech prožívali. Kromě toho se arabské ekonomiky orientují na sektor služeb, což znamená, že výkon jejich výrobního sektoru byl významně oslaben.

Velkou výzvou zůstává nezaměstnanost. Podle údajů Arabské organizace práce (ALO) v roce 2008 nezaměstnanost vzrostla na 14,4 %, což je více než dvojnásobek globální míry 6,3 %. Ačkoli se míra nezaměstnanosti v jednotlivých arabských státech liší, nezaměstnanost mladých lidí je velmi vysoká a tato věková kategorie představuje více než 50 % všech nezaměstnaných. Průměrná nezaměstnanost mládeže v regionu činí 25,5 %, což je nejvíc na celém světě. Kromě toho přetrvávající genderová diskriminace na trhu práce vedla k vyšší nezaměstnanosti u žen.

Stejně naléhavý je i problém chudoby, která postihuje více než 39 % obyvatelstva, což znamená, že téměř 140 milionů Arabů žije pod horní hranicí chudoby a nemá dostatek prostředků na to, aby mohli vést důstojný život.<sup>7</sup> Národní zprávy o plnění Rozvojových cílů tisíciletí, které sestavují vlády za asistence Rozvojového programu OSN (UNDP), uvádějí, že tento region nebude schopen vypořádat se s hrozbou hladomorů. Podle odhadů z roku 2004 bylo tehdy hladem a podvýživou ohroženo 25,5 milionu lidí, což je výrazný

5 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy, *Zpráva o lidském rozvoji v arabských státech 2009: Problémy lidského bezpečí v arabských zemích*, New York, 2009.

6 Arabská organizace práce, 2003. Viz: <www.alolabor.org/>.

7 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy a Liga arabských států, *Problémy rozvoje v arabských státech: důraz na lidský rozvoj*, New York, květen 2009.

1 Autor této práce vyjadřuje svůj dík Marku Van de Weil za jeho neocenitelnou spolupráci.

2 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), *Rozvojová pomoc v roce 2009 stoupla a většina dárcovských zemí splní své cíle pro rok 2010*. Ke stažení na: <www.oecd.org/document/1/0,3343,n\_2649\_34447\_44981579\_1\_1\_1\_1,00.html>.

3 Mezi nejméně rozvinuté země patří pět arabských zemí: Komory, Džibutsko, Somálsko, Súdán a Jemen.

4 Majed Azzam, *Hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí v arabské oblasti: Přehled klíčových témat*, Arabská síť nevládních rozvojových organizací (ANND), 2009.

nárůst oproti roku 1994.<sup>8</sup> Ze zprávy připravené UNDP a Arabskou ligu a zaměřené na rozvoj v regionu vyplynulo, že ačkoli Sýrie a Súdán učinily určitý pokrok k dosažení soběstačnosti v produkci obilovin, v zajišťování potravin nebylo od roku 1990 dosaženo žádného významnějšího pokroku.<sup>9</sup>

### ANND: hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí

V roce 2000 se 22 arabských států připojilo k Miléniové deklaraci a zavázalo se splnit do roku 2015 stanovené rozvojové cíle. V průběhu uplynulého desetiletí zasáhla do reformních procesů v arabských zemích celá řada politických, ekonomických i sociálních otřesů. „Válka proti terorismu“, která začala roku 2001 invazí a okupací Afghánistánu, invaze a okupace Iráku v roce 2003, válka mezi Izraelem a Libanem v roce 2006, dlouhodobé zhoršování životních podmínek Palestinců, zejména po uzavření pásma Gazy v roce 2007, i vnitřní konflikty v zemích jako Alžírsko, Libanon, Somálsko, Súdán a Jemen, to vše přispělo k destabilizaci celého regionu. Situaci dále zhoršují ničivé dopady potravinové krize, klimatických změn a fluktuace ceny ropy, které negativně ovlivňují snahu států splnit rozvojové cíle.

Přes všechny tyto potíže však zodpovědnost za dosažení rozvojových cílů leží i na existujících národních systémech a institucích, a především na režimech a vládách, které jsou v současnosti i moci. Hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí podle ANND se proto zaměřilo na financování rozvojových cílů, genderové otázky a úlohu rozvojových cílů v národní politice.

Pokud jde o financování a mobilizaci zdrojů pro splnění rozvojových cílů, většinu arabských států se nepodařilo využít místní nebo regionální zdroje, protože jejich politika lákání zahraničních investic, půjček a pomoci nebyla dostatečně efektivní.<sup>10</sup> Zahraniční investice však dosud nepřinesly očekávaný pozitivní efekt. ODA nesměřuje na podporu základních lidských potřeb a kvantitativně nedostačuje na to, aby vlády mohly provést opatření nutná k dosažení rozvojových cílů. Kromě toho zemím scházejí veřejné orgány, které by dostupné zdroje spravovaly. Využívání půjček k investicím do neproduktivních sektorů a ekonomických aktivit vedlo nakonec v mnoha arabských zemích k nárůstu dlouhové služby, čímž se splnění rozvojových cílů ještě zkomplikovalo.

Pokud jde o začlenění Rozvojových cílů tisíciletí do národní politiky a celkový vývoj procesů těchto cílů na národní úrovni, zejména o začlenění různých účastníků a organizací občanské společnosti, bylo dosaženo drobných úspěchů. Procesy však stále postrádají adekvátní mechanismy pro efektivní participaci. Efek-

tivních výsledků nebývá dosaženo kvůli nedostatku funkčních demokratických institucí, vysokým výdajům na zbrojení, tlaku demografického vývoje a hospodářské politice, která vedla k rostoucím majetkovým nerovnostem a hromadné nezaměstnanosti. V tomto směru vlády arabských států nezačlenily Rozvojové cíle tisíciletí do svých národních rozvojových plánů. Kromě toho globální politika přispěla k omezení jejich manévrovacího prostoru, čímž dále zkomplikovala snahu o národní rozvoj.

Pokud jde o genderovou dimenzi Rozvojových cílů tisíciletí, je nutné podotknout, že ženy v arabském regionu zůstávají všeobecně vyloučené z politického a ekonomického života. Příčinou tohoto vyloučení je patriarchální struktura arabské společnosti a vliv tradičních a náboženských norem a hodnot. Názorným příkladem je počet zásadních výhrad všech arabských států, které ratifikovaly Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), ale následně oslabily její realizaci. Vypuštění žen z procesů naplňování Rozvojových cílů tisíciletí znamená proměškání příležitosti k dosažení pokroku a plynutí prostředky.

Za nedostatky v plnění Rozvojových cílů tisíciletí stojí dvě příčiny: ekonomický model používaný v arabských zemích a neadekvátní národní strategie, které uplatňují k dosažení sociálního rozvoje. Právě proto je jedním z doporučení do budoucna vybudování institucí a rozsáhlá reforma systému politické správy v regionu směrem k transparentnosti a zodpovědnosti.

### Pohled na národní úrovni<sup>11</sup>

Při sledování plnění Rozvojových cílů tisíciletí na národní úrovni je vidět nedostatek politické vůle k jejich dosažení. Ačkoli deklarované oficiální pozice vlád vyjadřují pozitivní pohled na rozvojové cíle a zdůrazňují nutnost jejich naplnění, tyto pozice zůstávají pouze na verbální rovině a nepřemítají se do skutečných vládních opatření nebo národních strategií či plánů.

Ekonomická a sociální politika postrádá komplexní přístup postavený na lidských právech. Špatné výkony státní správy jsou často hlavním faktorem způsobujícím neefektivní využití zdrojů. Kromě toho se na národní úrovni projevuje nedostatek politické vůle k uspokojování základních lidských potřeb a dosahování pokroku v zajišťování základních lidských práv. Namísto toho vychází najevo, že různé mocenské skupiny udržují s občany vztahy založené na nepotizmu a zneužívání nerovných mocenských vztahů, posilovaných totalitní a autoritářskou povahou. V různých národních kontextech lze pozorovat čtyři hlavní faktory,

kteří je možné považovat za přímo či nepřímo zodpovědné za tuto problematickou situaci:

- Setrvalý nedostatek demokracie, participace a dobré správy. To se projevuje slabou politickou participací, neprůhlednými a nezodpovědnými politickými systémy a nezkušenou, neefektivní a neproduktivní veřejnou správou. Jde o vážné překážky, které brání arabským zemím mobilizovat a adekvátně použít národní zdroje, ať už přírodní, finanční nebo lidské.
- Systémové problémy související s nedostatkem transparentnosti a integrity ve veřejném životě a v poskytování sociálních služeb. Absence konceptu lidských práv v procesu vytváření národní politiky vede k mylné interpretaci „státu práv“. Sociální ochranu a blahobyt populace je třeba chápat jako základní součást lidských práv, nikoli jako laskavost ze strany vládnoucích politiků, což zkresluje vztah mezi občanem a státem.
- Nedostatek stability, bezpečnosti a míru v regionu přispívá ke strukturální nestabilitě a turbulencím v rozvojové politice. Tato situace vedla k tomu, že investoři mají o arabský region jen omezený zájem, dochází k plynutí zdrojů pro rozvoj a špatný management času a prostředků snižuje produktivitu.
- Nedostatek přístupu orientovaného na lidská práva v politice přispívá k nedostatku komplexních národních strategií sociálního rozvoje.

Kromě toho je možné v regionu pozorovat výrazný kontrast mezi ekonomickými a rozvojovými indikátory. Většina arabských zemí vyvážejících ropu prožila díky rostoucí ceně této suroviny období relativně silného ekonomického růstu. Vedlejším efektem této skutečnosti je to, že celý region dosahoval celosvětově nejlepších růstových výsledků. To se však neprojevilo na pokrocích – většina zemí dosud citelně pokulhává v lidském rozvoji. Vzhledem k tomu, že Rozvojové cíle tisíciletí a rozvoj obecně nebyly pro představitele arabských států prioritou, neexistovala žádná politika redistribuce bohatství mezi zeměmi ani v rámci jednotlivých zemí v regionu.

Přes tyto problematické okolnosti se mnoho z oficiálních zpráv o plnění Rozvojových cílů tisíciletí snažilo vylíčit situaci pozitivněji. Následně nedokázaly formulovat konkrétní a měřitelné indikátory vládních strategií, a tak často zůstávaly omezeny na abstraktní a normativní doporučení pro budoucnost. Všeobecně se většina oficiálních zpráv marně pokoušela demonstrovat dobrou vůli vlád investovat své zdroje k dosažení pokroku a Rozvojových cílů tisíciletí. Snažily se také vyjádřit důvěru v to, že tyto cíle budou do roku 2015 dosaženy. Z toho důvodu tyto zprávy nedokázaly označit ani očividně slabiny mnoha národních programů.

Ačkoli většina zpráv zmiňuje začlenění různých účastníků do procesu hodnocení Rozvojových cílů tisí-

8 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy, op. cit.

9 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy a Liga arabských států, op. cit.

10 Viz Ayah Mahgoub, 2009. Ke stažení na: <blogs.cgdev.org/global\_prosperity\_wonkcast/2010/03/09/cash-on-delivery-aid-ayah-mahgoub-on-cod-in-education>.

11 Tato část je založena na zprávách členů ANND o procesu plnění Rozvojových cílů tisíciletí v Bahrajnu, Egyptě, Jemenu, Jordánsku, Libanonu, Súdánu a Tunisku, které se soustředily na národní problémy a relevanci přijatých opatření, přičemž vyzdvihly sadu doporučení organizací občanské společnosti na dosažení rozvojových cílů.



ciletí, není jasné, do jaké míry byla jejich účast efektivní či podle jakých kritérií byli začleněni. Je velmi pravděpodobné, že tendence začleňovat nevládní partnery z akademických kruhů nebo z řad občanské společnosti je spíše reakcí na požadavek OSN a dárcovských zemí než upřímnou snahou o širokou spolupráci.

Mnoho zpráv přehnaně zdůrazňuje zodpovědnost dárcovských zemí za neadekvátní úroveň nebo podmínečnou povahu rozvojové spolupráce, aniž by věnovaly pozornost tvorbě národních politik a problematice výkonu institucí. Příkladem může být egyptská či jemenská oficiální zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí.

Saudská oficiální zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí se soustředí jen na dosažené úspěchy, aniž by popisovala současné problémy a slabiny v rozvoji; neposkytuje ani žádná doporučení pro budoucí postup. Bahrajnská zpráva se dokonce vyhýbá tomu, aby formulovala nějaké cíle, a tvrdí, že Bahrajn není „typickou“ rozvojovou zemí, přestože se jasně zavázal bojovat proti problémům zmíněným ve své zprávě. Ve zprávách zpravidla chybí nezávislé, neutrální a objektivní zhodnocení samotného monitorovacího procesu plnění rozvojových cílů - výjimku představuje pouze palestínská zpráva, které se podařilo realisticky vylicít stávající situaci.

Oficiální zprávy pro Bahrajn, Libanon, Jemen, Jordánsko, Súdán a palestínskou samosprávu uvádějí, že Rozvojové cíle tisíciletí a související informační procesy jsou inkluzivní. Je pravda, že většina těchto zpráv je výsledkem práce technických komisí, které pracovaly pod dozorem národních ministerstev plánování (nebo podobných orgánů) a byly technicky a finančně podporovány místními kanceláři OSN včetně všech relevantních agentur. Avšak zprávy pro Egypt, Tunisko a Saudskou Arábii sestavily místní vlády jen s podporou Rozvojového programu OSN (UNDP). To vyvolává otázku, zda jsou všechny zprávy stejně neutrální, zda poskytují stejně věrohodné informace a zda jsou snahy vlád dosáhnout pokroku v oblasti rozvoje ve všech zemích stejně upřímné.

## Poznatky z Univerzálního periodického hodnocení (Universal Periodic Review)

Lidská práva jsou státy v arabském regionu soustavně porušována. Tak zní závěry, které se objevují v celé řadě zpráv včetně těch, které vydává OSN a řada mezinárodních nevládních organizací jako Human Rights Watch a Amnesty International. Arabské státy však i nadále prosazují své výhrady vůči mezinárodním konvencím o lidských právech a brání tak jakémukoli hmatatelnému pokroku v rámci lidského rozvoje.

Jedním z nejvýraznějších problémů je to, že v mnoha arabských zemích vlády nedávají jasnou formu sociálním a ekonomickým právům občanů. Analytický přehled výsledků Univerzálního periodického hodnocení, které bylo v mnoha arabských zemích provedeno pod záštitou Rady OSN pro lidská práva, tyto závěry potvrzuje.

Pokud jde o právo na adekvátní životní úroveň, včetně práva na bydlení a přístup k pitné vodě, dochází například v Egyptě, Iráku a Jemenu k mnoha případům, kdy jsou tato práva porušována. Hodnocení dospělo k závěru, že by se více zdrojů mělo vynakládat na zlepšení ekonomického a sociálního rozvoje, boj proti chudobě a zlepšení přístupu k lidským právům.

Pokud jde o právo na práci, včetně práva pracovat v přiměřených podmínkách, dochází k porušování těchto práv ve většině arabských zemí, zejména s ohledem na zranitelnější skupiny pracujících, jako jsou ženy a migranté. Kromě vysoké míry nezaměstnanosti mezi mladými lidmi zůstává jedním z palčivých problémů arabských států dětská práce.

Pokud jde o právo na vzdělání, přes všechno dosud vynaložené úsilí je v mnoha arabských zemích přístup dětí k základnímu vzdělání silně omezen a velká část obyvatelstva je negramotná. Ačkoli některé země dospěly k určitému zlepšení kvantitativních indikátorů, kvalita vzdělání s ohledem na potřeby trhu práce stále představuje závažný problém.

Pokud jde o právo na zdravotní péči, vlády sice zvýšily své úsilí zlepšit přístup veřejnosti ke zdravotní péči, ale indikátory nepotvrdily žádné významné zlepšení.

To je pravděpodobně zapříčiněno tím, že sektor zdravotní péče je v regionu zaměřen zejména na zavádění „záchranných sítí“ a na projekty zacílené na specifické skupiny obyvatel, takže velká část obyvatelstva zůstává z programů a služeb zdravotní péče vyloučena.

## Závěry

K dosažení Rozvojových cílů tisíciletí do roku 2015 bude zapotřebí více úsilí a politické vůle, bez níž není možné přijmout a implementovat potřebné rozvojové politiky. V tomto smyslu mohou jako nástroj k měření pokroku posloužit konkrétní a měřitelné cíle.

Posílení efektivity veřejné správy zůstává velkou výzvou, která vyžaduje celou řadu konkrétních opatření. Veřejní zaměstnanci by měli být vyškoleni tak, aby s lidmi a jejich potřebami zacházeli s úctou a s ohledem na lidská práva. Dalším důležitým krokem ke zlepšení implementace veřejných politik a národních strategií je posílení postavení místních samospráv.

Upřímný politický závazek, který by se odrazil v konkrétních politických opatřeních a rozvojových plánech, by měl být postaven na integritě a transparentnosti. Participace občanů prostřednictvím organizací občanské společnosti a dalších zájmových skupin je důležitým faktorem k dosažení uspokojivých výsledků. Nezbytná je reforma administrativního systému, bez níž nebude možné překonat systematickou korupci, která ho oslabuje. V tomto ohledu je nutné podotknout, že této reformě by výrazně přispělo přijetí a implementace Protikorupční konvence OSN.

Tato doporučení není snadné naplnit bez přijetí explicitních politických závazků. Pro výše uvedené doporučení je nutné naplnit tři předpoklady: prosadit demokracii, která zajistí patřičnou participaci a zodpovědnost; dobrou správu, která zajistí patřičnou mobilizaci a využití zdrojů; a sociální spravedlnost, která bude zárukou komplexní a inkluzivní politiky. Tyto předpoklady bohužel dosud nebyly naplněny, a tak je téměř jisté, že region nebude schopen do roku 2015 Rozvojových cílů tisíciletí dosáhnout. ■